UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas

Francisco Eduardo Gonçalves

Brasília

2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas

Autor: Francisco Eduardo Gonçalves

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Jornalismo e Sociedade

Orientadora: Profa. Dra. Célia Maria dos Santos Ladeira Mota
Coorientador: Prof. Dr. Solano dos Santos Nascimento

Brasília
2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas

Francisco Eduardo Gonçalves

Aprovação em: 28/11/2019

Banca examinadora:

Orientadora: Profa. Dra. Célia Maria dos Santos Ladeira Mota (PPG-FAC/UnB)

____

Coorientador: Prof. Dr. Solano dos Santos Nascimento (FAC/UnB)

____

Membra titular: Profa. Dra. Georgete Medleg Rodrigues (FCI/UnB)

____

Membro titular: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino (PPG-FAC/UnB)

____

Membro suplente: Prof. Dr. David Renault da Silva (FAC/UnB)

____

À Gabriela,

Sofia e Bruna

AGRADECIMENTOS

Começo por Gabriela. É para ela o primeiro e também o maior agradecimento. Vêm dela as primeiras e últimas palavras a cada dia. E a inspiração para retornar à cadeira acadêmica; as orientações sobre esse outro campo, do qual estava longe desde os anos 90; a compreensão de que o tempo consumido ali seria suprimido das horas em casa; as leituras a redirecionar a pena neófita em textos acadêmicos.

Sofia e Bruna, mesmo sem saber ou notar, compreenderam, pelo menos foi assim que pareceu, que o pai isolado em frente a livros, dados e computador por longas horas estava, como elas ainda o são, na qualidade de estudante. O sorriso discreto de ambas ao ouvir meus comentários de que precisava “estudar para aula” indicava uma certa cumplicidade.

Solano Nascimento, o conhecia jornalista, não professor. Ainda na banca de seleção vieram muitas e necessárias perguntas sobre a pesquisa projetada. Saí da sabatina achando que não tinha agradado e ganhei mais tarde a orientação do professor-jornalista. A ele vão os agradecimentos deste aluno.

À professora Célia Ladeira agradeço a generosidade de assumir a orientação e por se dispor a conversar sobre a pesquisa, expondo preocupações com as reportagens que, de fato, merecem ser lidas.

Aos demais integrantes da banca sou grato pela disponibilidade e dedicação na leitura deste trabalho, fazendo uma anotação especial à professora Georgete Medleg Rodrigues que, no percurso da pesquisa, permitiu-me compartilhar a redação de um artigo.

Aos jornalistas que, entre uma apuração e outra, puderam parar para um “café com perguntas” ou uma alongada ligação telefônica agradeço pelo tempo e ainda por revelar generosamente modos de trabalho, relatando percepções e até angústias pessoais na busca por notícia.

Diana Fernandes não deve ter notado. Mas devo a ela a indicação de como bater à porta do PPG da FAC. Vizinha de mesa por quase uma década nos afazeres jornalísticos, acabou mostrando que seria possível sair da redação, sem que o mundo desabasse por conta disso.

A alguns generosos auditores da CGU, que ainda nos primórdios da vigência da LAI, resolveram chamar um certo jornalista para ir apresentar aos operadores do sistema eletrônico e-Sic todas as reclamações de um insistente solicitante. Agradeço

especialmente a Pepe Tonin e Otávio Neves pelo honroso convite para colaborar na elaboração de uma das versões do Plano de Ação Nacional destinado à parceria pelo governo aberto.

Agradeço ainda ao auditor Márcio Cunha Filho, autor de livro e pareceres que servem de norte para quem maneja a LAI, por ter se disposto a trocar ideias sobre a pesquisa acadêmica.

Do mesmo modo, devo à jornalista e quase doutora Luma Poletti Dutra, o compartilhamento de seus documentos e estudos no Mestrado e que serviram de partida para muitos dos pontos desta pesquisa que pretende complementar seu trabalho.

Ao Newman, agradeço pela ajuda, sempre que necessária, no manejo dos dados, indicando as operações certas à tabulação dos mesmos.

Registro ainda o apoio que veio de Sergio Fadul e Paulo Celso. O primeiro não disse não quando cogitei fazer provas e apresentar projeto rumo ao Mestrado, e o segundo ajudou a compatibilizar o tempo da notícia com o tempo da pesquisa.

Aos colegas do “núcleo redacional” Ana Gabriela Guerreiro e Matheus Schuch agradeço pelos momentos de cooperação em sala, tanto como alunos na pós, como professores na graduação. Para os demais da turma que entrou em 2018 o agradecimento por terem compartilhado visões de mundo diversas, ajudando a ampliar a minha.

RESUMO

A pesquisa analisa de que maneira a Lei de Acesso Informação (LAI) vem sendo utilizada por jornalistas no processo de apuração, etapa da atividade jornalística de coleta de dados e documentos. O referencial teórico é vinculado aos estudos de *newsmaking* e baseado em conceitos de transparência e publicidade definidos na teoria política como a qualidade esperada dos regimes democráticos. A metodologia empregada compreende dupla pesquisa documental: uma nos arquivos do governo federal, expondo as manifestações de órgãos públicos entre 2006 e 2011 no processo de elaboração da LAI para indicar que setores se apresentaram mais ou menos inclinados à maior transparência de documentos; outra, em dados abertos (*open data*) da Controladoria Geral da União (CGU) para analisar o processamento de pedidos formulados por jornalistas no sistema eletrônico e-Sic do governo federal entre maio de 2012, data em que a LAI entrou em vigor, e dezembro de 2018. Observa-se que 3.948 usuários-jornalistas enviaram ao e-Sic 19.764 pedidos de acesso à informação. O uso da LAI ainda é pouco frequente entre os jornalistas, sendo que 64,72% dos usuários dessa categoria profissional apresentaram apenas um pedido entre 2012 e 2018. Um contingente restrito de jornalistas fez uso intenso, com a apresentação média de 15 pedidos por ano. A maior parte dos pedidos de informação (69,72%) foi atendida no período estudado e outros 12,18% foram negados. Identifica-se, entretanto, que setores do governo ligados à Presidência da República – Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Secretaria-Geral e Casa Civil – e ainda o Ministério das Relações Exteriores registraram índices mais altos de pedidos negados. GSI e Itamaraty estavam entre os órgãos que, na fase de elaboração da LAI, atuaram para manutenção de prazos maiores de proteção de documentos. Entrevistas semiestruturadas com profissionais que fizeram uso intenso da lei apontam que o mecanismo legal tem múltipla aplicação no processo de apuração: serve para identificação de fontes humanas; para formação de bancos de dados próprios do profissional; e para adoção de estratégia de apuração abrangente (o chamado *fishing expedition).* Conclui-se que, embora não tenha garantido acesso pleno às informações pretendidas, a LAI destina-se mais apropriadamente ao jornalismo investigativo, ampliando as possibilidades de obtenção de documentos e dados.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação – jornalismo – transparência – documentos – dados abertos – governo federal

ABSTRACT

The research analyses how the Brazilian Freedom of Information Law (LAI) has been used by journalists in the process of gathering the information, stage of journalistic data and document collection activity. The theoretical reference is linked to newsmaking studies and based on the concepts of transparency and publicity defined in political theory as the expected quality of democratic regimes. The methodology employed comprises double documentary research: one in the federal government archives, exposing the manifestations of public agencies between 2006 and 2011 in the process of preparing the LAI to indicate which sectors presented more or less inclined to greater transparency of documents; another, on open data from the Brazil´s Federal Comptroller General (CGU) to analyze the processing of requests made by journalists on the federal government's e-Sic electronic system between May 2012, the date on which LAI entered into force, and December 2018. It is noted that 3,948 user journalists sent 19,764 requests for access to information. The use of LAI is still not frequent among journalists, and 64.72% of users in this professional category submitted only one application between 2012 and 2018. A restricted contingent of journalists made intense use, with an average submission of 15 requests per year. Most information requests (69.72%) were approved during the study period and another 12.18% were denied. It is identified, however, that sectors of government linked to the Presidency of the Republic - Institutional Security Office (GSI), General Secretariat and Civil House - and the Ministry of Foreign Affairs registered higher rates of denied requests. GSI and Itamaraty were among the agencies that, in the preparation phase of the LAI, acted to maintain longer document protection deadlines. Semi-structured interviews with journalists who made intense use of the law point out that the legal mechanism has multiple applications in the process of gathering the information: it served to identify human sources; for the formation of professional's own databases; and for adopting the strategy so-called fishing expedition. It is concluded that, although it has not guaranteed full access to the intended information, LAI is more appropriately aimed at investigative journalism, expanding the possibilities of obtaining documents and data.

Keywords: Freedom of Information Law – journalism – transparency – documents – open data – federal government.

LISTA DE QUADROS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE IMAGENS

LISTA DE SIGLAS

Abin – Agência Brasileira de Inteligência
Abraji – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
AGU – Advocacia Geral da União
ANP – Agência Nacional de Petróleo
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCBB – Centro Cultural do Banco do Brasil
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CGU – Controladoria Geral da União
CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CTASP – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
DPF – Departamento de Polícia Federal
e-Sic – Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão
FAB – Força Aérea Brasileira
FAC – Faculdade de Comunicação da UnB
FOI – *Freedom of Information* (lei)
FOIA – *Freedom of Information Act*
GSI – Gabinete de Segurança Institucional
LAI – Lei de Acesso à Informação
MEC – Ministério da Educação
MJ – Ministério da Justiça
MPF – Ministério Público Federal
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NUP – Número Único de Protocolo
OEA – Organização dos Estados Americanos
OGD – *Open Government Data*
ONG – Organização Não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PL – Projeto de lei

PLC – Projeto de lei da Câmara

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

Secom – Secretaria de Comunicação da Presidência da República

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

UnB – Universidade de Brasília

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

Apresentação

A pesquisa que aqui se expõe é resultado de trabalho formalmente iniciado em março de 2018. A data registra a entrada no programa de pós-graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. Mas a ideia de explorar o tema estudado nasceu muito antes. Surgiu fora do ambiente acadêmico. De profissão jornalista, o autor despertou seu interesse em assuntos relacionados à Lei de Acesso à Informação (LAI) um ano antes de o instrumento legal entrar em vigor em novembro de 2011.

Mas muito antes disso, a inclinação por reportagens investigativas já havia propiciado contato com o universo da busca pelo "não-revelado" no âmbito da administração pública. No exercício da apuração jornalística, restrições indevidas de acesso ao dado procurado expunham a necessidade de uma garantia legal para assegurar transparência a informações que deveriam ser públicas.

Em 2010, quando a lei ainda era um projeto em discussão legislativa, seu potencial evidenciou-se numa conversa travada com representante de organização não-governamental (ONG) dos Estados Unidos, país que detém a mais famosa das leis de acesso, o *Freedom of Information Act* (FOIA). Acionando o FOIA, a ONG disse ter obtido informações de casos de tortura na base americana de Guantánamo[1]. Até mesmo e-mails de militares com menções às agressões teriam sido acessados por intermédio da lei de acesso à informação americana. Estava ali declarada a importância do mecanismo legal.

Depois de acompanhar a tramitação da LAI no Congresso brasileiro, o autor desta dissertação passou a fazer parte dos profissionais que usam o instrumento legal para obter informações do governo federal. Foram mais de 300 pedidos entre os anos de 2012 e 2018. No mesmo período, a apresentação de mais de uma centena de recursos levou o autor a ser chamado pela Controladoria Gera da União (CGU) a participar de debate com servidores responsáveis pela administração do sistema concebido para receber e processar os pedidos de informação de todos os cidadãos.

---

[1] A base militar dos Estados Unidos em Guantánamo foi utilizada como local de prisão de pessoas acusados por atos de terrorismo. Houve registro de prática de tortura durante interrogatórios conduzidos por oficiais do governo dos EUA e os relatos publicados na imprensa. (Disponível em https://www.nytimes.com/2016/06/16/world/detainees-describe-cia-torture-in-declassified-transcripts.html).

Desse envolvimento com a LAI, surgiu a percepção de que o tema ultrapassava o âmbito profissional. A vontade de explorá-lo de maneira mais aprofundada levou o autor a voltar ao ambiente acadêmico tardiamente, quase 30 anos após ter-se graduado.

A dissertação de Mestrado que se apresenta para avaliação e crítica é fruto desse regresso à pesquisa, do reencontro com métodos e teorias que buscam explicar como e por que se faz o jornalismo.

O estudo exposto nas páginas que se seguem tenta ser uma pequena contribuição para entender como os jornalistas exercem seu ofício nesse restrito universo do manejo de uma lei que se apresenta como ferramenta para obtenção de informações por qualquer cidadão.

1.Introdução

A Lei de Acesso à Informação (LAI), editada em 18 de novembro de 2011, surgiu como uma promessa. O Estado brasileiro declarava-se disposto a garantir a transparência pública; o cidadão ganhava um mecanismo para lhe assegurar o direito de saber como os agentes públicos agem; e o profissional jornalista, uma potencial ferramenta de apuração.

Em mais de sete anos de vigência da lei – a LAI entrou em vigor em maio de 2012 – a aplicação do mecanismo legal vem sendo escrutinada por pesquisas acadêmicas nos campos do Direito, da Ciência Política, da Ciência da Informação e da Comunicação. A presente pesquisa vincula-se a esse último e vai se debruçar sobre o uso que o jornalista tem feito da lei.

Acompanhando movimento que ganhou força no cenário internacional, alcançando mais de uma centena de países na primeira década do século XXI[2], a lei brasileira foi criada sob o discurso de garantir ao cidadão o direito de acesso às informações, assim como tornar possível ao Estado prestar contas do que faz.

Em democracias modernas, tal iniciativa aparece vinculada ao conceito de transparência e o que ela pode propiciar de visibilidade das ações de governo, assegurando-se a *accountability*[3]. Nesse sentido, leis de acesso configuram-se como promessa de que o Estado deixar-se-á conhecer. Se não por moto próprio, pela iniciativa do cidadão que terá assegurado o seu direito de saber.

A pesquisa empreendida busca explorar a apropriação da LAI como instrumento para a produção de conteúdo noticioso. Para tanto, parte-se de referencial teórico vinculado aos estudos de *newsmaking* para examinar a incorporação da lei de acesso ao processo de apuração jornalística.

Os mecanismos criados pela lei, quando operados por jornalista, podem ser compreendidos como ferramenta acionada na apuração ativa, tipologia estabelecida por Ralph Negrine (*apud* WAISBORD, 2000, p. XVI), ou considerados como uma fonte

---

[2] O *Global Right to Information Rating* lista mais de 100 países que já possuem lei de acesso e os classifica segundo critérios de avaliação sobre maior ou menor amplitude do dispositivo legal. O Brasil aparece na 22ª posição e o México é o mais bem avaliado. Disponível em: http://www.rti-rating.org/. Acesso em: maio de 2018.

[3] Termo da língua inglesa, sem correlato direto em português, está relacionado ao ato de prestar contas. Segundo PERUZZOTTI e SMULOVITZ, o conceito de *accountability* "faz referência à capacidade para assegurar que os funcionários públicos prestem contas por seus atos e ainda os obriga a justificar e informar sobre suas decisões e, eventualmente ser punidos (tradução nossa). (PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. 2001). Disponível em https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf. Acesso em 31 de agosto de 2017.

“não humana” utilizada no processo de apuração da informação, como define Jorge Pedro Sousa (2001). A lei constituiu-se, assim, em dispositivo que a investigação jornalística pode lançar mão para cumprir o papel que é atribuído, na concepção do modelo ocidental, à profissão: atuar como vigia ou “cão de guarda” (*watchdog*) da sociedade.

Categoria profissional envolvida diretamente nos esforços pela criação do dispositivo legal brasileiro[4], os jornalistas, desde o início da vigência da legislação, apresentaram-se como usuários da LAI. Segundo Nascimento, Rodrigues e Kraemer (2015), antes de a LAI completar dois anos, pelo menos 65 jornalistas dos três jornais de maior circulação no país (*O Estado de S.Paulo, Folha de S.Paulo* e *O Globo*), produziram 96 reportagens com base em informações coletadas a partir do instrumento legal. Com recorte na análise das edições dos três jornais durante os primeiros vinte meses de vigência, os autores apontaram que a Lei de Acesso à Informação estava “incorporada à rotina de redações como uma nova ferramenta de apuração jornalística”.

A presente pesquisa segue as indicações do estudo de Nascimento, Rodrigues e Kraemer e busca avançar na análise de como o dispositivo legal vem se consolidando numa ferramenta de apuração da informação. O estudo observa como se dá o uso da lei pelo jornalista, verificando a destinação, intensidade e frequência dos pedidos de informação apresentados, bem como busca avaliar a efetividade de tal recurso a partir das respostas da administração pública federal a esses pleitos.

Para tanto, o trabalho inicia apresentando o conceito de transparência do qual as leis de acesso são derivadas, e as intersecções com o jornalismo que, nas democracias modernas, recebe a atribuição de guardião da sociedade ou vigia de governantes. Em seguida, busca-se identificar nos estudos da rotina jornalística como o repórter vai se apropriar das leis de acesso à informação para cumprir essa missão de “cão de guarda”.

Por intermédio de pesquisa documental, buscou-se realizar duas análises. Uma, para recuperar a origem das discussões sobre a criação da LAI no Brasil. Para tanto, foram reunidos registros de arquivo do governo federal para reconstituir o processo de elaboração da lei, aqui considerada como uma política pública.

---

[4] Relatório produzido em março de 2006 na Nona Reunião da Comissão de Peritos da Organização dos Estados Americanos (OEA) para acompanhar a implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção cita a participação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) como representante da sociedade civil que, associada à Transparência Internacional e à ONG Artigo 19, enviou relatório à OEA defendendo a necessidade de aprovação de uma lei de acesso no Brasil. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_por.pdf . Acesso em 04 de setembro de 2018.

A partir desses documentos, verificou-se a atuação dos setores do governo federal envolvidos na discussão ainda na fase do anteprojeto. Como qualifica Francisco Fonseca, processos de constituição de políticas públicas são permeados de interesses conflitantes: “(…) deve-se compreender que a dinâmica das políticas públicas na perspectiva dos conflitos, das contendas e dos vetos se dá em sistemas políticos e regimes de governo concretos” (2016, p. 408).

A pesquisa documental nos arquivos do governo mostrou como agentes do próprio poder público adotaram posições antagônicas na fase de elaboração do projeto de lei, durante sua tramitação no Congresso e até a sanção do texto pela então presidente da República Dilma Rousseff, em novembro de 2011.

A segunda pesquisa documental coletou informações em banco de dados da Controladoria Geral da União (CGU), órgão federal que montou e controla o Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão, o e-Sic. Nele estão reunidos os pedidos de acesso à informação de todos os cidadãos dirigidos a todos os órgãos federais. Dentre esses dados, foram selecionados os pedidos formulados por jornalistas.

Assim, a avaliação do uso que jornalistas fazem da LAI não é referenciada na análise de reportagens que citam o acionamento do mecanismo na apuração – metodologia utilizada em grande parte dos estudos realizados até o momento sobre a lei de acesso e sua relação com o jornalismo –, mas na análise dos dados do sistema eletrônico criado pelo governo federal para gerir pedidos e respostas.

Os dados analisados compreendem o período de maio de 2012 a dezembro de 2018, incluindo todos os pedidos apresentados por usuários autodeclarados jornalistas. É traçado o perfil dos profissionais que fizeram uso da LAI, e são destacados os órgãos mais demandados. Apresenta-se, também, proposta de classificação dos jornalistas segundo o volume de pedidos, indicando que a ferramenta, embora difundida na profissão, não tem sido utilizada com frequência por boa parte dos profissionais.

Também são analisadas as respostas que a administração pública federal dá a esses pedidos para identificar se os jornalistas são atendidos em suas demandas. Para isso, estendeu-se o estudo aos recursos apresentados nos casos em que os pedidos foram negados ou que as respostas foram consideradas insatisfatórias em relação ao que foi solicitado. A análise contempla, assim, quatro instâncias recursais previstas na LAI para apreciação dos pedidos de informação apresentados pelos cidadãos.

O trabalho também identifica o grupo de jornalistas que, ao longo de sete anos, recorreu com mais frequência à LAI para obter informações via e-Sic. Essas

informações foram complementadas por entrevistas semiestruturadas com oito dos dez profissionais que atuam na imprensa e com maior volume de pedidos registrados no sistema do governo federal. Os repórteres entrevistados relataram como a ferramenta legal foi incorporada à fase da apuração, a metodologia empreendida por eles para lidar com a ferramenta, bem como as estratégias para tentar evitar que os pedidos fossem negados pelo Poder Executivo.

1.1 Contexto do objeto de pesquisa

As ideias expostas no projeto inicial de pesquisa para o Mestrado da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) nasceram ainda no âmbito profissional, em que o autor, de profissão jornalista, adotou a Lei de Acesso à Informação como meio de apuração.

O envolvimento com a nova ferramenta aprofundou-se ao longo dos anos em que foram feitas tentativas de identificar os limites do sistema com objetivo de ter acesso às informações contidas nos registros classificados como secretos e ultrassecretos, duas das categorias de sigilo estabelecidas na LAI. Decorrente dos seguidos contatos com os operadores do e-Sic, fruto do frequente uso da LAI, veio o convite da Controladoria Geral da União para participar, em 2015, como palestrante da 3ª Mesa Redonda da Rede e-Sic. No ano seguinte, um novo convite: colaborar na elaboração do 3º Plano de Ação Nacional – *Open Government Partnership*, integrando um grupo composto por servidores públicos e por representantes de entidades como a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Transparência Internacional e a organização não-governamental Artigo 19, ocasião em que o funcionamento do sistema e-Sic foi avaliado e sugestões de aperfeiçoamento apresentadas.

Pode-se dizer que a inclinação para a pesquisa acadêmica, plano reiteradamente adiado por vários anos, impôs-se a partir do desejo de aprofundar o conhecimento das questões que envolvem não só as potencialidades do instrumento legal, como o seu impacto na rotina do profissional jornalista.

A história pessoal já exposta na apresentação explica apenas a motivação original para a pesquisa. No âmbito acadêmico, pretendeu-se inserir o estudo nas investigações desenvolvidas na linha de Jornalismo e Sociedade da Pós-Graduação da FAC- UnB, pois esta tem como objetivo analisar a prática jornalística, as relações estabelecidas com as fontes e ainda o uso das ferramentas de investigação, bem como

ampliar os estudos sobre impactos da transparência governamental na apuração jornalística.

De 2012 a 2018, a Lei de Acesso foi objeto de sete dissertações de Mestrado, num universo de 150 textos defendidos na FAC-UnB. Nesse período, segundo consulta ao repositório da Universidade de Brasília e análise dos títulos e resumos não houve defesa de tese de Doutorado sobre o tema. Todas as dissertações defendidas estão vinculadas à linha de pesquisa Políticas da Comunicação.

Uma das sete dissertações aborda o uso que jornalistas fizeram da LAI. A referida dissertação mostra como a imprensa acompanhou o processo de criação dessa lei e apresenta os primeiros indicadores sobre pedidos de informação de jornalistas (DUTRA, 2015). O enfoque da pesquisa foi demonstrar que a LAI constituía parte de uma política de comunicação pública, com base em análise de reportagens e entrevistas. Aqui, busca-se ampliar a pesquisa sobre o tema a partir do referencial vinculado aos estudos da rotina jornalística, utilizando-se pesquisa documental e também entrevistas, mas com foco no processo de apuração, e ainda observando se e como os pedidos de informação apresentados ao governo federal foram respondidos.

2. Problema da Pesquisa

Marco regulador associado ao princípio da transparência, a LAI criou possibilidades de acesso a dados até então não publicizados. Além da expectativa de propiciar a qualquer cidadão o exercício de seu "direito de saber", a lei constituir-se-ia também em um novo dispositivo para a investigação jornalística.

O problema que se apresenta nesta pesquisa é o de entender como essa ferramenta é operada por jornalistas. Se já há pesquisas indicando que o uso por jornalistas é conhecido no país, ainda são incipientes os estudos sobre o modo como esse processo acontece. Também não se tem clareza da dimensão que ele tem. Se avançou menos ainda na perspectiva de identificar como o Estado reage aos pedidos de informação apresentados pelos profissionais da imprensa.

No projeto original de pesquisa, apresentado ainda na fase de seleção do Mestrado na Universidade de Brasília, propunha-se enfatizar o estudo do uso da LAI por jornalistas como resultado de uma tensão entre Poder Público e o jornalismo. Cogitava-se como hipótese de pesquisa que confrontos existentes na relação entre

Estado e imprensa poderiam interferir na maneira como os pedidos de jornalistas são respondidos.

Tal intenção, projetada inicialmente, partia da hipótese de que seria possível verificar, a partir da análise dos pedidos apresentados por jornalistas, um tratamento não isonômico pelo Poder Público, apesar da obrigação legal de a resposta ser dada aos cidadãos independentemente de sua profissão ou motivação. Como investigado nos estudos no âmbito do jornalismo, embora possa haver um alinhamento de interesses comuns por temas comuns, nem sempre há coincidência entre a agenda das políticas governamentais e a agenda da mídia. Nelson Traquina (2001) cita exemplo de periódico português para apontar as estratégias de atuação do chamado “campo político” para fazer-se ouvir pelo “campo jornalístico”.

> (...) no contexto da comunicação política, o campo jornalístico constitui um alvo prioritário da ação estratégica dos diversos agentes sociais, em particular, dos profissionais do campo político. Um objetivo primordial da luta política consiste em fazer concordar as suas necessidades de acontecimentos com as dos profissionais do campo jornalístico. (TRAQUINA, 2001, p.187)

O foco que se pretendia dar às pressupostas distorções na aplicação da LAI, no caso de pedidos formulados por jornalistas, foi, no entanto, mudado. As primeiras análises do objeto estudado indicaram que o problema central da pesquisa estava muito antes da questão preliminarmente formulada. Era preciso investigar como se dá o uso da lei de acesso por jornalistas. E, como já dito, mapear sua dimensão e intensidade, identificar a frequência com que o dispositivo legal vem sendo operado pelos profissionais da imprensa. Ou seja, a pesquisa pretende investigar uma questão de modo: como os jornalistas recorrem à LAI na sua rotina de produção?

A partir da análise dos todos os pedidos apresentados por jornalistas no sistema eletrônico e-Sic do governo federal entre maio de 2012 e dezembro de 2018, buscou-se também verificar como tais pedidos são processados no âmbito estatal e, assim, analisar se entre os órgãos da administração que operam a LAI há divergências em relação ao acesso que dão às informações que detêm, e se se pode estabelecer vinculação entre o tipo de resposta e a identidade profissional do autor da solicitação.

Levanta-se como hipótese que órgãos do governo refratários à criação da lei de acesso, que chegaram a manifestar formalmente sua oposição ao marco legal, poderiam ter mais dificuldade em atender pedidos de informação. A fim de observar se há

evidências dessa relação, buscou-se, analisar os registros arquivados no governo sobre o processo de elaboração da LAI.

Nesses registros, foram encontradas tanto contribuições das várias instâncias federais em relação ao projeto que deu origem à lei de acesso brasileira, como manifestações de oposição à proposta. A partir da identificação dos setores governamentais refratários à edição de uma lei de acesso, analisou-se como se deu o processamento dos pedidos apresentados por cidadãos de um modo geral e de jornalistas, em modo particular.

Problemas na aplicação de leis de acesso, afetando cidadãos que tentam obter informação governamental, já foram detectados em outros países. Pesquisa realizada em 2006 pela *Open Society Justice Initiative* a partir de análise da experiência de 14 países mostrou que cidadãos identificados como membros de grupos “excluídos ou vulneráveis” (minorias raciais, religiosas e também de baixa renda) tiveram apenas 11% dos pleitos respondidos. Esse percentual sobe para 32% quando o autor do pedido se identificou como integrante de organização não-governamental, e 26%, no caso de jornalista (OPEN SOCIETY INSTITUTE, 2006).

A mesma pesquisa, no entanto, apontou que, embora a existência de uma lei não seja garantia de que respostas serão dadas por órgãos governamentais, o fato de um país ter legislação específica amplia as possibilidades de acesso. Segundo o estudo da *Open Society*, em países onde há uma lei 33% dos pedidos foram respondidos com prestação de esclarecimentos solicitados. Já em países sem o instrumento legal a resposta veio para apenas 12% dos pedidos.

No Brasil, relatório produzido pela organização não-governamental Artigo 19 aponta que houve avanços na criação de mecanismos para apresentação de pedidos por cidadãos, mas parte dos órgãos demandados ainda apresenta respostas incompletas (NÓBREGA, 2017). O modo como se dá o processamento de pedidos feitos por jornalistas é pouco conhecido.

2.1 Justificativa

A verificação de como a LAI é incorporada à apuração jornalística pode propiciar melhor compreensão sobre o dispositivo legal que, concebido como um instrumento à cidadania, passa a ser operado como ferramenta na rotina produtiva do jornalista. A identificação do volume de pedidos apresentados por esses profissionais via sistema e-Sic, com definição da frequência com que um mesmo profissional tem

recorrido à ferramenta pode, também, revelar se a LAI tem suas possibilidades exploradas de maneira abrangente por jornalistas.

A análise das respostas que os pedidos recebem indica ainda se o uso do recurso por profissionais da imprensa tem sido efetivo. Ou seja, se a busca por informação tem êxito, e se a entrega dos dados oficiais solicitados se estende por todo o espectro da administração pública federal ou se há setores que oferecem maior ou menor resistência à liberação das informações.

Pesquisa empreendida por Luma Poletti Dutra (2015) e registrada em dissertação de Mestrado na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília a partir de entrevistas com 15 jornalistas e da análise de 314 reportagens publicadas no primeiro ano de vigência da LAI em três jornais de grande circulação (Folha de S. Paulo, O Estado de S.Paulo e O Globo) indicou a "impressão" relatada pelos profissionais de que teria sido mais fácil obter informações no início do período de vigência da LAI. E que, ao longo dos anos, os casos de exceções apresentadas para justificar a negativa de acesso à informação pretendida teriam ampliado.

Ainda segundo Dutra, os jornalistas entrevistados reconheceram que a lei de acesso "não mudou substancialmente as rotinas produtivas nas redações". Mas afirmaram que a LAI "abriu um novo canal para obter informações, e que, de certa forma, isso alterou a maneira como se relacionam com algumas assessorias de imprensa de órgãos públicos" (DUTRA, 2015, p.121).

2.2 Objetivos

Nas investigações jornalísticas, em que o resultado do trabalho só é conhecido ou publicado após longa e abrangente apuração, a Lei de Acesso à Informação surgiu como um novo elemento quando se procura revelar o não conhecido e ainda desvendar pequenos e grandes "segredos de Estado". Como instrumento de apuração, a LAI abriu a possibilidade de se conhecer como governantes tomam decisões, como se processam investigações oficiais ou ainda de que maneira recursos públicos são gastos.

Jornalistas têm manifestado, no entanto, desconfianças em relação à maneira com que o Estado aplica a lei, como descreve Dutra (2015). Nas respostas oficiais a pedidos de informação, a transparência não seria plena. Problemas decorrentes da eficácia do instrumento legal no caso de jornalistas são percebidos, por exemplo, nos Estados Unidos, onde a lei de acesso daquele país, o FOIA (*Freedom of Information Act*), completou 50 anos em 2016.

Como registra David McCraw (2017), advogado do jornal *The New York Times*, as dificuldades no acesso à informação seriam derivadas de falhas da própria lei americana. McCraw cita ainda estudos de organizações não-governamentais dos Estados Unidos registrando uma elevação recente no número de processos judiciais interpostos por jornalistas em função de respostas negativas de agências oficiais[5].

> O tempo não tem sido gentil com o *Freedom of Information Act* (FOIA). Foi promulgada há mais de 50 anos para dar aos cidadãos o direito de obter documentos de agências federais. Pouco depois de entrar em vigor, o advogado Ralph Nader escreveu um artigo de revisão da lei intitulado "*The Freedom From Information Act*", denunciando a lei como fraca e ineficaz. Cinco décadas depois, não mudou muito. Ano passado, um veterano advogado da mídia (o próprio McCraw) concluiu num artigo em que Nader mostrou estar certo com o passar do tempo. Ele havia classificado o FOIA como 'profundamente falho' _ e seus dispositivos permitiram que as agências oficiais derrotassem o verdadeiro propósito do ato legal (MCCRAW, 2017)[6].

No caso do Brasil, onde a lei é mais recente, ainda são escassos os estudos sobre a efetividade do mecanismo legal. Nesse contexto, o objetivo geral desta pesquisa tem como foco o uso da LAI no âmbito do exercício do jornalismo e assim se apresenta:

Analisar como jornalistas têm utilizado a Lei de Acesso à Informação no processo de apuração.

Quantos aos objetivos específicos busca:

a) Identificar se o processo de apuração é afetado pelas características do sistema eletrônico e-Sic, considerando a imposição de prazos legais para resposta.

---

[5] De acordo com estudos feitos pelo Foia Project nos Estados Unidos em 2016, houve incremento no número de ações judiciais protocoladas por violação do ato legal, assim como em negativas de acesso a documentos. Até 2008 a média anual era de 12 processos. Nos últimos anos, esse número chegou a 21 em 2013 e 35 em 2016. Disponível em http://foiaproject.org/2017/01/09/news-reporters-drive-growth-in-media-foia-litigation/. Acesso em 20 de agosto de 2017.

[6] Tradução própria do original em inglês: *Time has not been kind to the Freedom of Information Act. It was enacted more than 50 years ago to give citizens the right to obtain documents from federal agencies. Not long after it went into effect, the consumer advocate Ralph Nader wrote a law review article titled "The Freedom From Information Act" denouncing the law as weak and ineffective. Five decades later, not much has changed. Last year, on the 50th anniversary of FOIA, a veteran media lawyer concluded in a law review article that Mr. Nader had been proved right over time. He dismissed FOIA as "deeply flawed — in fact, its terms have allowed agencies to defeat the very purpose of the act.* Disponível em: https://www.nytimes.com/2017/06/13/insider/foia-freedom-of-information-act-new-york-times.html. Acesso em 20 de agosto de 2017.

b) Identificar se há setores do governo mais refratários aos pedidos de informação apresentados por jornalistas e quais são esses setores.

c) Verificar se é possível estabelecer vinculação entre restrição de acesso e identidade profissional.

O presente estudo analisa, como já exposto, os pedidos de informação apresentados no sistema eletrônico do governo brasileiro, o e-Sic. No repositório desse sistema estão registrados todos os pedidos de acesso à informação apresentados por cidadãos, incluindo os jornalistas. A análise desses dados apresenta-se como medida para verificar a eficácia do uso que os profissionais de imprensa vêm fazendo da LAI, considerando que, até o momento, os estudos realizados têm se baseado nas referências à lei em reportagens. Já os dados do e-Sic registram os pedidos de informação, tanto os exitosos, que mais tarde se transformam em reportagens, como os negados e não registrados no noticiário na maioria das vezes.

Assim, o que se pretende demonstrar é a possível relação do instrumento legal lastreado em princípios democráticos modernos com o jornalismo, que tem sua atuação alicerçada nos mesmos princípios. Se a promessa de transparência que a lei promoveu efetiva-se no uso que dela faz o jornalista.

3. Metodologia

As perguntas que norteiam a pesquisa iniciam-se com um advérbio. As indagações buscam identificar o “como”. Ou seja, o modo com que a Lei de Acesso à Informação é utilizada pelo jornalista. A metodologia que se propõe pode ser compreendida a partir do que Michel Maffesoli (1998) defende em sua “razão sensível”. Ao se apropriar de um trecho de “José no Egito” de Thomas Mann, Maffesoli assim justifica a perspectiva científica que tenta exorcizar os conceitos abstratos que buscam explicar os porquês do real:

> E a explicação do ´como´, acaso não comporta uma dignidade e uma importância vitais tão grandes quanto a tradição que afirma o ´o que´? Acaso a vida não se consuma em primeiro lugar no ´como´?” Meditação sobre a vida que, segundo a expressão empregada, se consuma na aparência. Com efeito, é o ´como´ que permite que aquilo

> que anteriormente não era senão possibilidade se atualize e se torne a realidade (MAFFESSOLI, 1998, p.176).

Nesse sentido, a observação empreendida na pesquisa dirige-se ao processo e não ao resultado dele. Explique-se: ao tratar do uso da LAI por jornalistas não se vai avaliar a manifestação de tal ato no noticiário disponível, considerando que a notícia publicada é o resultado construído a partir do trabalho jornalístico. O foco está antes disso. Está na observação da fase da apuração, como definem Sousa (2001), Sodré (1986) e Pinto (2009). É nessa fase que o jornalista opera a coleta ou recolha de informações.

O estudo aplica como método técnico a coleta de dados na modalidade da pesquisa documental, como enuncia Elizabete de Pádua (2012). Na análise documental, o pesquisador vai debruçar-se sobre documentos, estando estes "em vários suportes (papel, vídeo, áudio, arquivos digitais, etc) que possam ser úteis à investigação" (SOUSA, 2003, p. 228). O termo documento é, portanto, compreendido na definição mais ampla que o considera como "toda base de conhecimento fixado materialmente e suscetível de ser utilizado para consulta, estudo ou prova" (PÁDUA, 2012, p.69).

Como explica Antonio Carlos Gil, na pesquisa científica considera-se documento "não apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno" (2008, p.147). O pesquisador aponta ainda que a pesquisa documental costuma recorrer ao que chama de "registros cursivos". Um exemplo dessa modalidade de registro é o documento produzido por agências de governo (GIL, 2008).

Os dados que reúnem os pedidos de acesso à informação por intermédio da LAI podem ser compreendidos, então, como um registro cursivo de caráter estatístico. Segundo a definição de Gilberto de Andrade Martins (2017), tais informações podem ser classificadas como "dados primários", uma vez que foram captadas a partir do sistema e-Sic, onde estão arquivadas sob a forma de repositório bruto. A origem dos dados do estudo preenche, desse modo, o requisito da autenticidade das informações, uma condição fundamental nas pesquisas documentais (PÁDUA, 2012).

A pesquisa aqui exposta associa-se à modalidade descritiva que contempla a observação, registro, classificação, análise e interpretação dos fenômenos (SOUSA,

2003). Os dados objeto de análise fazem parte da base do sistema eletrônico e-Sic que é operado pela Controladoria Geral da União. Esse sistema recebe os pedidos de informação dos cidadãos que são direcionados aos órgãos da administração pública federal. É também no e-Sic que estão reunidas as informações sobre o processamento desses pedidos, prazos de atendimento e respostas apresentadas nas várias instâncias recursais que constituem o processo previsto na Lei de Acesso à Informação. Na LAI, o sistema e-Sic está associado à “transparência passiva”, quando o cidadão solicita informação não disponível. Já na “transparência ativa” as informações são divulgadas pelo órgão público sem que haja pedido formal.

No e-Sic, o acesso se inicia a partir de um cadastro. Nele, o autor do pedido de informação não é obrigado a declarar sua profissão, sendo, portanto, a identificação um ato voluntário. Feito o registro, o sistema permite a formulação de pedidos indicando o órgão onde se pretende obter a informação. A resposta à demanda pode ser positiva ou negativa, ou seja, o autor pode obter ou não a informação solicitada.

Como dito anteriormente, o período analisado compreende maio de 2012, quando a LAI entrou em vigor, e dezembro de 2018, perfazendo o período dos sete primeiros anos de vigência. O objeto abrangerá, assim, a totalidade dos pedidos apresentados por jornalistas no período[7].

3.1 Dados abertos e banco de dados

As informações sobre pedidos formulados por jornalistas que constituem objeto de estudo foram recolhidas a partir de dados abertos governamentais disponíveis para consulta pela CGU[8]. Como explica Ana Júlia Possamai (2016), dados abertos governamentais (*open government data, OGD*) “são dados públicos, publicados na *Web* em formato aberto, estruturado e compreensível logicamente”. Os OGD permitem que o cidadão possa acessá-los e reutilizá-los.

> Dados abertos existem para serem re-apropriados – a finalidade maior dos Dados abertos é o seu reuso pelo meio social. Por isso, todos os princípios normativos e padrões que guiam um dataset em uma política de dados abertos é dirimir o custo de reutilização e aumentar as possibilidades de cruzamentos dos dados para que, ao serem reapropriados, gerem conhecimento, transparência... (SILVA, 2018)

[7] Os pedidos de informação apresentados pelo autor não fazem parte da análise por estarem registrados no e-Sic com identificação cadastral de empregado de empresa privada e não como de profissão jornalista.
[8] Disponível em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/relatorios/anual/downloadDados.aspx.

Como é característico dos OGD, os dados originais coletados estavam em formato bruto em arquivo digital e precisaram ser reagrupados para se adequarem aos objetivos da pesquisa. Esses arquivos, na sua forma original, contemplavam dois tipos de bancos de dados em formato .CSV disponíveis por ano. Um com informações cadastrais de todos os cidadãos que utilizaram o sistema e-Sic. Outro com os pedidos de informação e as respectivas respostas. Nesse último, não estavam disponíveis o conteúdo dos pedidos, mas informações tabuladas como número identificador do autor do pedido, órgão para quem foi direcionado e tipo de resposta fornecida, segundo categorias estabelecidas pela CGU.

Para a condução da pesquisa foi preciso unificar os dois tipos de bancos de dados de todos os anos analisados, criando uma terceira unidade para permitir a associação entre determinado pedido e a profissão do demandante da informação. Só a partir dessa nova unidade é que foi possível identificar os pedidos apresentados apenas por jornalistas.

Cabe a ressalva de que a profissão do autor do pedido trata-se de informação declarada voluntariamente pelo cidadão e não é pré-requisito para utilização do e-Sic. Ou seja, não é obrigatório informar a profissão. Desse modo, o universo de pedidos apresentados por jornalistas pode ser maior do que o formalmente declarado. O estudo, no entanto, limita-se àqueles que se autodeclararam profissionais do jornalismo.

Um segundo agrupamento de banco de dados, seguindo o mesmo método descrito anteriormente, foi adotado para os recursos apresentados por jornalistas nos casos em que o pedido original não foi atendido. O repositório original da CGU separa os dados referentes ao processamento dos pedidos originais dos dados referentes aos recursos. Como expresso na LAI, quando não satisfeito com a resposta que recebeu ao pedido original de informação, o cidadão pode recorrer a outras quatro instâncias. Duas estão na esfera do próprio órgão para onde foi enviado o pedido. A terceira é a Controladoria Geral da União e a quarta e última a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), composta por representantes de nove ministérios[9].

[9] A CMRI é composta por representantes da Casa Civil, Ministério da Justiça, CGU, Gabinete de Segurança Institucional, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, Ministério da Defesa, Ministério da Mulher e dos Direitos Humanos e Advocacia-Geral da União

Coletados os dados, a fase seguinte foi sua análise e interpretação. A partir da análise organizam-se os dados "de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação" (GIL, 2008, p.156). Na interpretação, busca-se, ainda segundo Gil, um "sentido mais amplo das respostas", objetivo que pode ser tentado por intermédio de conexões estabelecidas com outros conhecimentos, principalmente os advindos do referencial teórico. Para tanto, os processos de análise podem ser feitos sob a forma de estabelecimento de categorias, tabulação e análise estatísticas dos dados.

Na presente pesquisa, os dados do repositório original da CGU estavam associados a categorias pré-definidas pelo órgão que administra o e-Sic. Essas categorias formais, explicitadas a seguir, foram incorporadas ao estudo.

3.2 Categorias e método estatístico

Cada pedido de acesso à informação arquivado no repositório do e-Sic contém um número de identificação, a ID do pedido[10]. Associado a esse número estão outros 17 campos, havendo entre eles categorias definidas pela CGU. Os campos estão listados abaixo:

1. Id do pedido (número)
2. Protocolo do pedido, cuja sigla é NUP
3. Órgão superior ao qual o pedido é associado
4. Órgão destinatário do pedido
5. Situação do pedido (se já analisado ou ainda em tramitação)
6. Data do registro do pedido
7. Prazo de atendimento
8. Houve prorrogação para envio da resposta (de resposta binária: sim ou não)
9. Houve reencaminhamento do pedido a outro órgão (de resposta binária: sim ou não)
10. Tipo de resposta solicitada pelo autor (se por meio eletrônico ou físico)
11. Origem da informação (se foi utilizado o e-Sic ou o pedido foi feito presencialmente)
12. Id do solicitante (número que identifica o autor segundo seu cadastro no e-Sic)
13. Categoria do pedido (se a informação solicitada é da área de saúde, educação, etc)

[10] O repositório original que foi utilizado nesta pesquisa não contém o nome dos cidadãos. Essa informação permanece de acesso restrito no e-Sic.

14. Subcategoria do pedido (segue classificação semelhante a anterior)
15. Número de perguntas feitas pelo autor
16. Data da resposta
17. Tipo de resposta (segue nomenclatura própria atribuída pelo órgão que respondeu indicando se o pedido foi ou não atendido)
18. Classificação do tipo de resposta (se houve negativa apresenta uma justificativa formal sucinta)

Como se pode observar, na lista não há campo que indique a profissão do autor. O procedimento para a associação da categoria profissional à base dos pedidos se deu a partir da aplicação de fórmula disponível em programa de planilha eletrônica mesclando unidades de dois diferentes bancos de dados.

Após a associação das bases primárias para formação de um banco de dados próprio, passou-se à tabulação. Esse procedimento permite o agrupamento e contagem de casos nas categorias existentes. Por meio da tabulação do tipo “marginal” (GIL,2008) foi possível fazer a contagem da frequência em que apareciam variáveis nas categorias registradas no banco de dados. Dessa maneira, identificou-se quantos pedidos cada cidadão registrado como jornalista apresentou, qual o volume de pedidos um determinado órgão federal recebeu. Foi por intermédio da tabulação que se identificou também a frequência das respostas positivas ou negativas aos pleitos dos jornalistas de uma maneira geral ou ainda por órgão demandado.

O campo destinado às respostas dos órgãos aos pedidos de informação, que no banco de dados está contido no item 17 apresentado anteriormente, contém oito variáveis. Segundo critérios definidos pela CGU, as respostas podem ser: “acesso concedido”, “acesso negado”, “parcialmente concedido”, “informação inexistente”, “não se trata de pedido de informação”, “órgão não tem competência para prestar a informação”, “pergunta duplicada/repetida”, e “encaminhado para e-Ouvidoria”. No caso das respostas aos recursos apresentados a instâncias superiores, as variáveis podem ser: “deferido”, “indeferido”, “parcialmente deferido”, “perda do objeto”, “perda parcial do objeto”, e “não conhecido”.

As nomenclaturas tanto das variáveis no campo das respostas como as dos recursos foram incorporadas à pesquisa e adotadas como parâmetro formal para determinar o tipo de resposta ao pedido de informação. Também para essas variáveis o procedimento de tabulação permitiu a identificação da frequência com que elas

ocorreram em cada órgão demandado. A produção de tabelas de distribuição de frequência é método estatístico com um atributo: “conforme os objetivos da estatística descritiva, a tabela de distribuição das frequências sintetiza e organiza uma coleção de dados, facilitando a compreensão e a análise da variável sob estudo” (MARTINS, 2017).

Além da frequência, a tabulação dos dados também permitiu o ordenamento das informações a partir do conceito estatístico de agrupamento por classe. No procedimento adotado deu-se preferência ao agrupamento com intervalos abertos ou desiguais. O agrupamento de intervalo desigual foi utilizado em função da grande concentração de jornalistas com menos de cinco pedidos apresentados no e-Sic.

Para cálculo do número de classes para agrupar os jornalistas por número de pedidos feitos via e-Sic utilizou-se a fórmula de Sturges[11] que, como explica Martins, é utilizada quando se opta por estabelecer agrupamentos com intervalos iguais. Na expressão matemática $K = 1 + 3{,}3 \times \log n$, K é o número de classes e *n* o número de elementos que se deseja representar, no caso os 3.948 jornalistas que fizeram uso da LAI. A operação indicou que os jornalistas deveriam ser agrupados em 13 classes.

Devido às características dos dados agrupados, a fórmula serviu para calcular o número de classes, mas não o intervalo entre elas. Se essa fórmula fosse aplicada também para definir o intervalo das classes (o cálculo é obtido pela divisão entre a amplitude total do número de pedidos feitos por jornalista dividido por K), o valor seria 54. Ou seja, estariam no mesmo grupo jornalistas que apresentaram entre 1 e 54 pedidos de informação.

Como o universo de jornalistas que apresentou até 10 pedidos concentra 93% dos casos, o agrupamento com esse intervalo não permitiria a identificação mais clara de como se comporta a frequência entre os que apresentaram poucos pedidos de acesso à informação.

Assim, optou-se por seguir o número de classes obtido segundo Sturges. Os jornalistas foram agrupados nas 13 classes. O intervalo aberto entre elas foi ajustado para permitir clareza na identificação dos contingentes de profissionais segundo o volume de pedidos que apresentaram. Nas 13 classes estão, portanto, autores de apenas um pedido; de dois pedidos; de três; de quatro; de cinco pedidos; de seis a dez; de 11 a

[11] A fórmula de Sturges calcula o número de classes a serem utilizadas em um agrupamento estatístico, onde *K* é o número de classes e *n* o número de ocorrências (MARTINS, 2017).

20; de 21 a 30; de 31 a 40; de 41 a 50; de 51 a 80; de 81 a 110; e de mais de 111 pedidos.

Os demais procedimentos estatísticos foram feitos a partir de tabulação eletrônica. A ferramenta digital em formato de planilha também permitiu a aplicação de fórmula matemática para calcular o prazo de tramitação dos pedidos por intermédio do cruzamento dos campos 6 e 16 (data de registro do pedido e data da resposta) descritos na listagem citada anteriormente. A operação foi antecedida de uniformização dos dados que, no repositório original incluíam não só as datas de apresentação e resposta, como também os horários. Para o cálculo do prazo de atendimento, os horários foram desconsiderados, atribuindo-se apenas as datas à fórmula de cálculo.

Para efeito de comparação, pedidos de outra categoria profissional serão avaliados segundo os mesmos critérios adotados para os jornalistas. Dentre as profissões informadas no e-Sic, escolheu-se, primeiramente, a de pesquisador, categoria que parece mais se aproximar do perfil de demanda feita pelos profissionais da imprensa, considerando a possibilidade de apresentação de pedidos elaborados e precisos. Procedeu-se, no entanto, verificação posterior dos dados gerais em relação a todas as outras categorias profissionais registradas no e-Sic a fim de identificar percentuais de atendimento ou não-atendimento dos pedidos de informação.

3.3 Entrevistas semiestruturadas

A partir da identificação da frequência de uso da LAI por jornalista, encontrou-se um grupo de jornalistas que fez uso frequente da ferramenta para apuração de material noticioso. Embora os dados disponíveis no repositório original da CGU não contenham o nome dos autores, o cruzamento de informações ali registradas com fontes abertas permitiu a associação dos pedidos ao nome de seus autores. Foi possível, então, montar um ranking associando jornalistas ao número de pedidos apresentados ano a ano de 2012 a 2018.

Para colher relatos sobre como os profissionais utilizaram a LAI ao longo desse período, foram feitas entrevistas semiestruturadas com oito jornalistas que estão entre os maiores usuários do e-Sic. Como descreve Cláudia Lago, entrevistas em profundidade e abertas podem “ajudar ao pesquisador perceber o sentido das ações que observa, bem como as significações específicas que o grupo observado atribui às suas próprias ações, rituais, etc” (2008, p. 52).

No caso do modelo semiestruturado, Triviños (1987) sustenta que o método “ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação” (TRIVIÑOS, 1987, p.146).

A partir de roteiro prévio, elaborou-se conjunto de perguntas que nortearam as conversas com os profissionais, levando em consideração, no entanto, a liberdade que o método permite para que a entrevista pudesse ser redirecionada sempre que o entrevistado apresentasse informações de interesse da pesquisa e que não estavam previstas no roteiro original das perguntas.

3.4 Coleta de escritos do governo

Além da análise de dados estatísticos já descrita, a pesquisa também inclui método de levantamento documental, ou a chamada busca por “registros institucionais escritos” (GIL, 2008). Nessa modalidade estão projetos de lei, atas e relatórios governamentais.

Para obtenção desses registros, foi utilizada a própria Lei de Acesso à Informação. Ou seja, foram apresentados pedidos por intermédio do e-Sic a órgãos federais com objetivo de reunir os registros sobre o processo de elaboração da mesma LAI. Pretendeu-se colher informações acerca de como se deu, no âmbito governamental, a discussão que antecedeu a aprovação da lei.

Os documentos analisados fazem parte do acervo dos ministérios que participaram do processo de elaboração da LAI. Esses ministérios estão expressamente citados na exposição de motivos enviada ao Congresso em anexo ao texto do projeto de lei. Estendeu-se a pesquisa aos três comandos militares, considerando que estes subsidiaram as contribuições feitas pelo Ministério da Defesa no processo de discussão do anteprojeto de lei.

Estão abrangidos na pesquisa os dados fornecidos pelos ministérios a partir de pedido de acesso que solicitou todos os documentos que embasaram a elaboração do anteprojeto. Os registros foram enviados pelos órgãos demandados por meio eletrônico. No caso do Ministério das Relações Exteriores, o acesso, a pedido do órgão, foi obtido a partir de visita para pesquisa presencial.

O universo pesquisado limita-se, portanto, aos dados oficialmente reconhecidos como relacionados à elaboração do anteprojeto, a maioria deles indexadas nos próprios ministérios em processos eletrônicos e/ou físicos. Esses órgãos serão apresentados

segundo as manifestações que registraram formalmente e constam em seus arquivos aos quais se teve acesso. Os órgãos são: CGU, Casa Civil da Presidência da República, Secretaria de Governo, Ministério da Defesa, Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica, Ministério da Justiça, Advocacia Geral da União (AGU), Ministério do Planejamento, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

Nos documentos arquivados pelos órgãos públicos que compõem o universo da pesquisa, busca-se identificar as forças que agiram para, ora abrir, ora fechar as possibilidades de acesso à informação, ou até mesmo impedir que a proposta do Executivo fosse enviada ao Congresso. É nesse sentido que os registros arquivísticos serão fundamentais para a compreensão das teses em jogo na elaboração da LAI, pois, segundo Rodrigues:

> Os arquivos devem ser entendidos no seu duplo, paradoxal e conflituoso papel. Arquivos como memória, por conseguinte, testemunhas de acontecimentos ou de ações passadas, mas também como dispositivos no presente, portanto, muitas vezes, incômodos. No caso de arquivos públicos, pelo fato de refletirem as ações do aparelho de Estado, o acesso a seus documentos é de fundamental importância, não apenas pelo seu aspecto probatório ou, nas palavras de Arlete Farge, pelo seu potencial poder de culpabilizar e responsabilizar, mas, igualmente, pelo seu caráter testemunhal (RODRIGUES, 2011, p.257).

O acervo recolhido subsidiou a elaboração do capítulo que trata dos antecedentes da LAI. Nele, buscou-se identificar na construção do texto da lei apoios e oposições à adoção de uma nova legislação que permitisse o acesso às informações oficiais[12]. Os jornalistas estavam presentes nessas discussões por intermédio da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), cuja atuação está registrada em documentos da Organização dos Estados Americanos (OEA) e também no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

Os documentos obtidos a partir dos pedidos de informação podem expor o que expressa Fonseca (2016) ao afirmar que políticas públicas, na origem, são objeto de

---

[12] A pesquisa não pretende explorar as razões internas e externas que levaram o Executivo federal a elaborar e enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei de acesso à informação. Sobre esse aspecto, ver os trabalhos de BARROS (2017), CUNHA FILHO (2019), OLIVEIRA JUNIOR e MONTEIRO (2018), PEREIRA (2016) e REIS (2014). O presente trabalho, como apresentado na justificativa, aborda as ações dos atores governamentais a partir do projeto enviado pelo Executivo.

disputas e conflitos de interesses. Pesquisas conduzidas em âmbito acadêmico, bem como informações publicadas pela imprensa já trataram das resistências à aprovação da LAI, principalmente no que ela estabeleceu sobre a redução dos prazos de sigilo dos arquivos oficiais. Os relatos sobre essas resistências estão, em grande parte, lastreados em entrevistas, tanto nos estudos acadêmicos como na imprensa. Mas os registros escritos do governo ainda não foram explorados.

Assim, o estudo compreende pesquisa documental em duas fases: informações contidas em banco de dados sobre pedidos feitos por jornalistas; e ainda informações documentais em suporte impresso e digital a partir de registros arquivísticos do governo federal acerca da elaboração da LAI.

4. Referencial teórico

O conceito de transparência está na base da edição de leis de acesso em todo o mundo e remonta aos fundamentos do Estado Moderno. Tal conceito é associado à qualidade que se deseja de regimes democráticos. As leis de acesso surgem, assim, como manifestação regulatória que propõe assegurar o direito do cidadão de ser informado e se informar sobre os atos dos governantes.

Vinculada à forma de governar nas democracias modernas, a transparência é, desse modo, qualidade intrínseca de regimes que se apresentam abertos. Um governo transparente seria aquele que dá publicidade a seus atos e concede aos cidadãos o direito dele saber e a ele perquirir.

No Segundo Tratado Sobre Governo Civil, John Locke (1994) defende, numa concepção liberal da organização da sociedade do final do século XVII, a imposição de limites aos governantes para que o poder a eles atribuído só pudesse ser exercido na promoção do bem comum.

> Como o objetivo do governo é o bem da comunidade, as modificações feitas visando este objetivo não podem ser um atentado ao direito de ninguém; em um governo ninguém pode invocar um direito que se incline a um outro fim. Os únicos abusos são aqueles que prejudicam ou entravam o bem comum. (LOCKE, 1994, p.183)

A partir dessa perspectiva, considera-se que a autoridade exerce o poder de forma a promover o interesse geral. Já Jeremy Bentham, jurista e filósofo inglês do século XVIII, sustenta que esse bem comum só pode ser assegurado em regimes de

democracias representativas, única forma de governo, segundo ele, capaz de proteger os cidadãos da exploração e da opressão (SEMPLE, 2003).

Bentham reconhece, entretanto, que a existência de um regime democrático não assegura necessariamente a existência de bons governos. Em seus textos, ele apresenta a forma do Panóptico, modelo de instituição prisional "ideal", concebida segundo premissas de controle e monitoramento agenciados pela arquitetura de uma torre central, da qual era possível ver sem se ser visto.

Partindo dessa hierarquia, na relação o controlador monitora o controlado, Bentham propõe sua antítese, ao sugerir que também o controlador, instituído como representante dos cidadãos de determinado regime político, por estar suscetível às tentações vinculadas ao exercício de poder, precisa ficar sob a vigília dos controlados. Bentham vai propor um modelo em que os agentes públicos ficam sob o olhar de superiores, de subordinados e também do público em geral.

Como destaca Janet Semple, ao enunciar a necessidade de uma administração pública aberta e que presta conta de seus atos e sugerir que ela fique sob "escrutínio constante do público", Bentham apresenta uma proposta para resolver o antigo dilema estabelecido pela expressão latina *quis custodiet ipsos custodes?* (quem vigia os vigilantes?).

Nesse sentido, a arquitetura que propôs antecipa o que hoje se traduz no conceito da *accountability*, prestar contas, deixar-se ver. Para Norberto Bobbio, os princípios de Bentham anteviam, também, a questão do direito de acesso à informação como o próprio explica:

> (O direito de acesso à informação) é uma das tantas formas do direito que um Estado democrático reconhece aos cidadãos, ou considerados *uti singuli* ou tomados em seu conjunto como povo, de vigiar os vigilantes (BOBBIO, 2015, p.47).

No que é considerada uma visão utilitária da transparência, Bentham não só apregoa um sistema de vigília dos governantes para assegurar o bom funcionamento do Estado, como também estabelece que a publicidade deve ser a regra básica a ser seguida. A publicidade, diz ele, é "a lei mais adequada para se assegurar a confiança pública" (BENTHAM, 2011, p. 277).

Segundo a concepção liberal, o governante deve estar disposto a prestar contas do que faz. Dessa maneira, o conceito da transparência determina a publicidade dos atos

nos regimes democráticos. Como assevera Norberto Bobbio, "a democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública" (2015, p.29).

O Estado, por se pretender democrático, deve, portanto, comprometer-se com o exercício da transparência e com o direito à informação. Em contraposição ao Estado que se abre, há aquele que não se submete aos olhos dos cidadãos. Nesses, não se permitem liberdades, transparência e muito menos acesso à informação. O governante não precisa prestar contas e seus atos podem permanecer em segredo.

Segundo Bobbio, são dois os modos de o poder autocrático não se submeter ao controle do público: "ocultando-se, isto é, tomando as decisões no "conselho secreto", e ocultando, isto é, mediante o exercício da simulação ou da mentira, considerada instrumento lícito de governo" (2015, p.30).

Bobbio ainda aponta o que o filósofo Immanuel Kant atribuiu caráter moral à questão quando asseverou que "todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não seja suscetível de publicidade são injustas" (*apud* BOBBIO, 2015, p. 31). Para Bobbio, o significado prático do princípio kantiano é o de que "uma máxima não suscetível de se tornar pública é uma máxima que, na medida em que viesse a público, suscitaria tamanha reação que tornaria impossível sua aplicabilidade" (2015, p.31). Ou como o próprio Kant explicou: o princípio da publicidade não se limita ao plano ético, mas também ao jurídico, no que este é vinculado ao direito dos homens. Segundo o filósofo, se um propósito precisa ser secreto para ser bem-sucedido, só pode provocar a reação geral "pela injustiça com que a todos ameaça". (KANT, 2008, p.47)

Mas se a transparência já carrega esse sentido moral de que um governo que não a pratica tende à injustiça, o sigilo ainda se mantém como proteção dos Estados quando estão alegadamente em jogo sua soberania e segurança. Os ditos "segredos de Estado" remontam, como diz Bobbio, ao que prevaleceu por muito tempo nos tratados de política sobre modos, formas e circunstâncias e razões do segredo.

Segundo Thomas Hobbes (2006), que defendia a superioridade da monarquia absoluta como regime de governo, decisões tomadas em ambiente público, como votações em assembleia, dão ao inimigo o conhecimento de atos que ainda nem se concretizaram. Assim, para Hobbes, a principal justificativa para o segredo é a segurança do Estado frente aos inimigos externos.

Hobbes ainda vai estabelecer que, em relação às questões de ordem interna, também não seria de todo recomendável a publicidade dos atos. Como Bobbio explica,

o teórico inglês do século XVII desconfiava da capacidade dos cidadãos de compreenderem o interesse coletivo, acreditando que “o vulgo persegue os próprios interesses particulares e não tem os olhos para ver as razões do Estado, a razão de Estado” (2015, p.48).

Defensor da publicidade, Bentham também admitirá hipóteses de manutenção do sigilo, desde que a lei geral, que tende à transparência, não seja abalada. Segundo ele, a publicidade pode ser suspensa nos casos em que pode “favorecer o inimigo; prejudicar desnecessariamente inocentes; impor uma punição excessivamente severa a um culpado” (BENTHAM, 2011, p.289). No entanto, o teórico insiste: “o segredo é um instrumento de conspiração, não deve ele, desta forma, ser um sistema regular de governo” (Idem, p.289).

Nas democracias modernas prevalece a transparência como regra, e o sigilo a exceção. O mesmo espírito que se aplica às leis de acesso à informação também foi declarado como a inspiração da legislação brasileira sobre o tema (SOBRINHO, 2011).

4.1 Democracia e jornalismo “cão de guarda”

A imagem tradicional do jornalista como vigilante da sociedade, no que foi conceituado como *watchdog journalism*, está associada ao papel atribuído à imprensa nas democracias modernas. Se se pode considerar que o Estado deve prestar contas e nem todos os cidadãos podem ou têm condições de se manter próximos e vigilantes, coube aos jornalistas essa função.

Essa compreensão do papel do jornalismo é reafirmada nas chamadas teorias liberais dos meios de comunicação de massa. Inspiradas nas teorias sobre democracia e regimes políticos mencionadas anteriormente, tais teorias consideram que o propósito dos meios de comunicação, ou mais precisamente, da imprensa, é ajudar a revelar “a verdade” e ajudar a resolver problemas políticos e sociais apresentando todos os elementos e informações disponíveis à opinião pública.

Como descreve Fred Siebert em Teoria Liberal da Imprensa (1972), tal compreensão do papel do jornalismo deu a ele o status de uma instituição política. A imprensa foi, então, encarregada de “evitar que o governo ultrapasse os limites”. Citando Thomas Jefferson, Siebert destaca que tal missão foi dada à imprensa porque, segundo o ex-presidente dos Estados Unidos, nenhuma outra instituição teria capacidade de verificar as ações do governo (SIEBERT, 1972, p.51). Nos EUA, a proteção ao exercício do jornalismo está expressa na Primeira Emenda da Constituição

que estabelece que nenhuma lei será aprovada pelo Congresso para restringir a liberdade religiosa, a liberdade de expressão e, com mesmo status legal, a liberdade de imprensa.

Nos anos 1970, o teórico canadense Marshal McLuhan registrou o impacto do caso mais rumoroso envolvendo imprensa, segredo e governo. Ao se referir ao episódio conhecido como escândalo *Watergate,* em que o trabalho de dois jornalistas do jornal *Washington Post* acabou levando à renúncia do presidente norte-americano Richard Nixon, o teórico, a seu modo, anunciou a total falta de segredo no chamado "ambiente elétrico".

> Na velocidade elétrica, tudo se transforma em raio-x. Watergate é uma boa parábola ou exemplo de como o sigilo foi transformado em *show business*. Os garotos que atuavam nos bastidores, de repente, se viram no palco. O apoio político para fins eleitorais deixou de ser confidencial, tranquilo ou secreto. Não há como ter qualquer forma de sigilo nesses assuntos. Com o fim do sigilo, vai o fim dos monopólios do conhecimento. Não pode mais haver monopólio do conhecimento na aprendizagem, na educação ou no poder. (MCLUHAN, 1970) [13].

Embora McLuhan não tenha tratado especificamente da atuação dos jornalistas, preferindo analisar o caso sobre sua ótica do efeito das mensagens dos meios de comunicação na sociedade, o escândalo político deflagrado pelas reportagens do *Post* na época foi referenciado como marca da exposição dos segredos de um governante. Fato que só ocorreu por causa da investigação de jornalistas.

Pode-se considerar que o caso *Watergate* contribuiu para a formação de uma aura glamorosa da profissão no século XX, reforçando a qualificação dada à imprensa de ser o *Quarto Poder*. Tal denominação pode ser entendida quando, na moderna definição de democracia, apresenta-se como pré-condição à configuração do regime político a existência ou não de liberdade de expressão e também de uma imprensa livre.

Segundo Nelson Traquina, data do século XIX a primeira referência à imprensa como um Quarto Poder. Na época, dava-se à imprensa um papel duplo: "ser um guardião dos cidadãos, protegendo-os do abuso de poder por governantes" e, ao mesmo tempo, ser "um veículo de informação para equiparar os cidadãos com ferramentas

---

[13] Tradução própria do original em inglês: "*At electric speed, everything becomes X-ray. Watergate is a nice parable or example of how secrecy was flipped into show business. The backroom boys suddenly found themselves on the stage. Political support for election purposes ceased to be confidential or quiet or secret. There's no way of having any form of secrecy in these matters. With the end of secrecy goes the end of monopolies of knowledge. There can no longer be a monopoly of knowledge in learning, in education, or in power.* Disponível em : http://marshallmcluhanspeaks.com/lecture/1970-living-in-an-acoustic-world/. Acesso em: 6 de maio de 2018.

vitais ao exercício dos seus direitos e uma voz dos cidadãos na expressão das suas preocupações, da sua ira, e, se for preciso, da sua revolta” (2001, p. 189).

Hoje, ainda subsiste o entendimento de que o jornalismo existe não só para informar ou explicar os acontecimentos, mas também tem a função de “tornar transparentes os poderes, para vigiar e controlar os poderes de indivíduos, instituições ou organizações, mesmo que se tratem de poderes legítimos, manifestados no sistema social” (SOUSA, 2002, p. 59).

> Os meios jornalísticos atuariam sobretudo através do ato de informar os cidadãos, no pressuposto de que estes são atores responsáveis num sistema social de que fazem parte e sobre o qual devem intervir. Informar jornalisticamente será, assim, em síntese, permitir que os cidadãos possam agir responsavelmente. (Idem, p.59)

Sousa ainda afirma que “nenhuma democracia sobrevive sem uma imprensa livre e nenhuma ditadura sobrevive com uma imprensa livre” (SOUSA, 2002, p.112).

Mesmo em tempos em que a credibilidade da imprensa é posta em questão, persiste no imaginário social, e também entre os profissionais, a ideia de que o jornalista ainda cumpre a tarefa de guardião, pronto a apontar casos de corrupção, desvios e outros desmandos cometidos por autoridades públicas. Nessa concepção, o profissional não é um mero transmissor do que se diz, embora haja os que assim atuem.

4.2 A apuração jornalística

O jornalista pretende ser um contador de histórias. Mas o que conta não pode se associar à ficção. Na origem do relato estão acontecimentos já conhecidos do público em geral ou inéditos, sendo estes pelo jornalista revelados. É assim que se apresenta o objetivo declarado do jornalismo: oferecer relatos de “acontecimentos significativos e interessantes” (WOLF, 1999). Segundo Wolf, “apesar de ser, evidentemente, um propósito claro, este objetivo (do jornalismo) é, como muitos outros fenômenos aparentemente simples, inextricavelmente complexo” (1999, p.188).

Na base do ofício jornalístico de informar está a apuração. A palavra está dicionarizada como um substantivo feminino que representa o ato de apurar e tem o significado de “exame cuidadoso; averiguação, investigação” (HOUAISS, 2001, p.265). No âmbito do jornalismo, ainda segundo a acepção da palavra descrita por Houaiss, ela adquire o sentido de “levantamento das informações necessárias, por meio de entrevistas, pesquisas, investigações etc, para elaboração de matéria jornalística”.

Pode-se dizer que é na apuração que o jornalista lançará mão de estratégias que possam, se não assegurar a objetividade idealizada, garantir o maior grau possível de confiabilidade à história que projetou contar. “A apuração de informações, a investigação, é a pedra de toque da imprensa, seu álibi, a condição que faz um relato impresso ser jornalismo, não literatura. É a espinha dorsal do trabalho jornalístico” (PEREIRA JUNIOR, 2006, p.73).

Na produção do conteúdo noticioso, é a apuração que vai indicar o caminho do que, ao final, será exposto, noticiado. Nesse exercício, o trabalho do jornalista pode ser passivo ou ativo, como descreve Ralph Negrine (*apud* WAISBORD, 2000, p. XVI). Os dois tipos estabelecidos pelo autor referem-se especificamente ao chamado jornalismo investigativo. Para Negrine, o jornalismo passivo se baseia em vazamento de informações acerca de investigações de autoridades. Já no jornalismo ativo, quem vai cavar a informação é o próprio jornalista. A notícia que se produz decorre de seu esforço.

O modelo passivo é aquele em que o profissional vai se limitar a reunir declarações, encadeá-las e apresentar um texto que será um simples relato do acontecimento. Já na apuração ativa, o jornalista vai em busca de dados, mas também fontes e relatos, relacionará informações e confrontará versões para construir a história. Dessa maneira, pode-se dizer que leis de acesso à informação se apresentam como instrumento da apuração ativa.

Dito de outra maneira, a investigação jornalística pode estar lastreada nas informações fornecidas por fontes. Mas, como observa Pedro Jorge Souza, elas não precisam ser necessariamente fontes humanas. “A pesquisa pode ser documental, pode ser em bancos de dados, na Internet, etc. O que é certo é que no coração do jornalismo situa-se a fonte, seja do tipo que for” (SOUSA, 2001, p.71). Assim, leis de acesso à informação, além de se associarem ao modelo da apuração ativa, também podem ser entendidas como uma fonte para a pesquisa documental empreendida pelo jornalista.

Essa modalidade de pesquisa estaria na base de uma das tipologias definidas por Muniz Sodré e Maria Helena Ferrari (1986) para classificar as reportagens. Eles ensinam que a “reportagem documental” pode ter caráter denunciante e, na maioria das vezes, está “apoiada em dados que lhe conferem fundamentação”. Esses dados podem ser entendidos, no caso da LAI, como os documentos obtidos pelo jornalista. Estes serão incorporados à reportagem numa operação que dará, na terminologia de Sodré e Ferrari, a fundamentação à notícia.

Um manual para jovens profissionais, produzido por Ana Estela de Souza Pinto (2009), preconiza que uma boa reportagem precisa apoiar-se em quatro elementos: pesquisa, observação, entrevista e documentação. Assim, o uso da LAI pode ser compreendido como instrumento de “apuração ativa” (NEGRINE), “fonte de pesquisa documental” (SOUSA) ou ainda como “pesquisa documental” (PINTO).

Para a produção da reportagem, Ana Estela Pinto apresenta um elemento adicional: a checagem. Esse procedimento pode ser entendido dentro do conceito mais amplo da verificação, num movimento de volta ao que foi colhido para atestar que não há falhas ou lacunas no que o jornalista encontrou.

Como esclarece Pereira Junior, “a disciplina de verificação tem, por princípio, o desafio de criar antídotos à incerteza de base que caracteriza o jornalismo” (2006, p.76). A incerteza que menciona é de onde o jornalista parte: das dúvidas, das versões divergentes, dos documentos faltantes, da desconfiança metodológica. Parte-se, portanto, da incerteza, num caminho que busca dar veracidade ao que se vai contar.

> Quaisquer que sejam as voltas teóricas das reflexões acadêmicas sobre o objeto “linguagem jornalística”, nada se explica fora do pressuposto que organiza as expectativas sociais em relação ao jornalismo – o de que o discurso jornalístico contém o predicado essencial da veracidade. (CHAPARRO, 2007, p.11)

É, portanto, a verificação que dará ao jornalismo a capacidade de sustentar aquilo que veicula. Parte o jornalista da vontade de apresentar algo veraz, mas, como explicam Kovach e Rosenstiel, sem a pretensão de dar ao objeto produzido, a notícia, a qualidade de verdade absoluta. “Esse princípio básico do jornalismo – a busca desinteressada da verdade – é, em última instância, o que diferencia a profissão de todas as outras formas de comunicação” (KOVACH e ROSENSTIEL, 2004, p.68). Dessa maneira, os dois jornalistas americanos afirmam que verificação e síntese tornam-se elementos fundamentais do que se pode considerar como o novo papel de guardião do jornalismo. “No fim, a disciplina da verificação é o que separa o jornalismo do entretenimento, da propaganda, da literatura ou da arte” (Idem, p. 113).

Esses jornalistas admitem que não há um método geral e definido de como deve-se proceder a verificação. O método que o jornalista aplica, portanto, é quase pessoal, fruto de experiências, tentativas e erros, tradições recebidas nas organizações em que atua ou já atuou.

Já Brant Houston, Len Bruzzese e Steve Weinberg (2001) entendem que há uma série de procedimentos que podem ser apresentados e ensinados sobre como executar a investigação jornalística. Os autores apresentam, como um dos exemplos, os passos delineados por Paul N. Williams, jornalista e professor da Universidade de Ohio nos Estados Unidos. Na etapa 5 indicada pelo professor está justamente o uso de leis de acesso à informação. Ele recomenda "a obtenção de documentos e bancos de dados, por meio de solicitações do *Freedom of Information Act* (FOIA), se necessário", além da busca por fontes humanas para entrevistas (2001, p.13).

Houston, Bruzzese e Weinberg alertam que nem todo jornalismo é investigativo, mas pode vir a ser. Segundo os autores, deve haver alguém na redação para cuidar de notícias sobre, por exemplo, como agora há mais gatos do que cachorros, explicar como comprar uma geladeira mais eficiente ou editar, segundo o prazo do periódico, o que se falou na coletiva da prefeitura. Mas afirmam que todo jornalista pode se tornar investigativo e não há "nada de mágico" para alcançar isso.

O jornalismo investigativo, na concepção dos autores, é aquele que produzirá reportagens a partir da iniciativa e trabalho próprios do repórter, apresentando assuntos importantes ao público. Na maioria dos casos, os alvos das reportagens desejariam ter mantido não revelado o fato noticiado. E citam a definição do ex-editor do *The New York Times,* Gene Roberts, para quem o jornalismo investigativo "não é tanto pegar o político de calças arriadas ou se concentrar em um único dano", mas seguir cavando "abaixo da superfície para ajudar os leitores a entender o que está acontecendo em um mundo cada vez mais complexo" (2001, p. viii).

4.3 Lei de Acesso à Informação e o jornalista

A tentativa de compreensão de como a Lei de Acesso à Informação ajuda a configurar de maneira ampliada a ação do jornalista começa pelo entendimento de que há uma ligação direta entre o mecanismo legal que pretende assegurar ao cidadão o direito de saber e a função básica do jornalismo nas democracias modernas. Como já dito, se nos regimes democráticos o papel de guardião é de certa maneira concedido ao jornalista, uma lei que define o acesso a informações ainda desconhecidas reforça essa atuação.

Segundo Sheila Coronel (2009), a ideia da imprensa como instituição que atua como verificadora do que fazem os escaninhos do poder está baseada na premissa de que é preciso evitar que estados poderosos ultrapassem seus limites. Ela afirma que textos legais como as leis de acesso à informação não só são garantias de liberdade de imprensa, como também auxiliam no ofício do jornalista.

> Sem dúvida, os arranjos institucionais da democracia proporcionam o ambiente mais hospitaleiro para jornalismo *watchdog*. As proteções constitucionais e legais para uma imprensa livre, assim como o acesso a informações mantidas pelo governo, dão aos jornalistas não apenas o direito, mas também as ferramentas para monitorar o governo. Os pesos e contrapesos inerentes ao sistema representativo também legitimam as requisições jornalísticas como parte de uma estrutura mais ampla de prestação de contas do governo aos cidadãos (CORONEL, 2009, p.115) [14].

Nos Estados Unidos, Kovach e Rosenstiel lembram que a disputa judicial entre o jornal *The New York Times* e o governo americano sobre o que ficou conhecido como o caso dos *Pentagon Papers* levou a Suprema Corte do país a assegurar, em 1971, o direito da imprensa de publicar documentos até então sigilosos. Sob a proteção da decisão judicial, a imprensa teve sua atuação reforçada. Cinco anos antes, como é mencionado, lei federal passara a regular o direito de se peticionar por informações de governo, o *Freedom of Information Act*, editado em 1966.

A instituição de mecanismo legal para garantir o acesso de qualquer cidadão às informações do e sobre o Estado, na aparência, não sofreria resistência do mesmo Estado que gerou tal lei. No caso do Brasil, ainda não se tem clareza se há reação do órgão demandado em função do perfil do autor do pedido de informação, embora haja registros públicos de alguns casos em que o Estado atuou de forma a dificultar a obtenção dos documentos solicitados quando o pedido envolvia jornalistas[15].

---

[14]Tradução própria do original em inglês: *"Without doubt, the institutional arrangements of democracy provide the most hospitable environment for watchdog reporting. The constitutional and legal protections for a free press as well as access to government-held information give journalists not only the right, but also the tools with which to monitor government. The checks and balances inherent in the representative system also legitimize journalistic inquiry as part of a broader framework of government accountability to citizens.* Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/PublicSentineleBook.pdf. Acesso em 21 de maio de 2018.)

[15] Um caso sobre deturpação das regras sobre processamento de pedidos via Lei de Acesso à Informação ocorreu com jornalista da revista Época, cujo pedido recebera orientação interna no Ministério das Relações Exteriores para que os dados fossem examinados sob a ótica do risco de que os documentos seriam entregues a um jornalista. Disponível em https://oglobo.globo.com/brasil/itamaraty-propoe-burlarlei-para-proteger-lula-16423390). Acesso em agosto de 2017.

Pesquisa conduzida por Roberto DaMatta (2011) para a CGU oferece indicativos de que, antes mesmo de a LAI entrar em vigor, já havia entre servidores públicos receio de como jornalistas iriam utilizar as informações recebidas. Segundo DaMatta, servidores federais entrevistados reconheceram a necessidade de tornar públicas as informações do Estado. Foi verificado, entretanto, que, apresentados a situações concretas, os servidores entrevistados indicaram haver condicionantes no momento de decidir se uma informação deve ou não ser divulgada. A seleção estaria vinculada a critérios de "conveniência".

Observou-se entre os entrevistados preocupação com o uso que poderia ser feito dos dados divulgados. A atuação de jornalistas aparece como um dos motivos de preocupação. Pode-se considerar que a ampla prestação de informações a pedidos de cidadãos estaria, assim, afetada pela percepção de servidores sobre o uso que será feito dos dados recebidos.

> [...] o padrão geral das respostas permite perceber certa dose de desconfiança e receio entre os servidores públicos federais quanto ao uso que os solicitantes (em especial a imprensa) podem fazer das informações solicitadas, o que pode gerar situações em que as informações são exageradamente concentradas nas mãos de determinados indivíduos ou setores. Há um receio generalizado sobre como as informações acessadas serão utilizadas e divulgadas, se descontextualizadas, truncadas, tendenciosas ou pura e simplesmente distorcidas" (DAMATTA, 2011, p.8).

Na mesma pesquisa, os servidores declararam acreditar que jornalistas viriam a ser os principais usuários de pedidos de informação, fato que não se confirmou a partir dos dados estatísticos da CGU e que serão tratados em outro capítulo.

Um indicativo para compreender o possível ruído no funcionamento da lei poderia ser o potencial de difusão da informação obtida quando se trata de um jornalista. Ao usar a lei de acesso, o profissional busca um dado que poderá servir para elaboração de reportagens com divulgação de informações que o Estado até então preferia não revelar. Já no caso de um pedido de informação apresentado por um cidadão, o uso pode estar restrito à esfera singular do autor, sem os mesmos “riscos” de exposição da informação obtida.

Gomes, Amorim e Almada (2015) afirmam que jornalistas estão entre as categorias com condições de utilizar com mais propriedade informações obtidas por meio das leis de acesso. Os pesquisadores sustentam que existe atualmente uma tendência à transparência e, nesse contexto, haveria um “reforço a mecanismos que

levam a mais abertura do Estado". Eles citam o jornalismo como uma das atividades destinadas à distribuição de informação sobre governos e suas políticas públicas.

Afirmam ainda que o profissional da imprensa pode aproveitar as mesmas portas que as leis de acesso abrem para os cidadãos de um modo em geral, "obviamente fazendo um melhor uso, em virtude da competência técnica dos ambientes profissionais do jornalismo, dos dados (geralmente brutos) obtidos do sistema" (GOMES, AMORIM e ALMADA, 2015, p.16-17).

A análise de dados desta pesquisa tentará verificar se é possível encontrar nas respostas fornecidas aos jornalistas no e-Sic indicativos de que o perfil do autor do pedido tem impacto no atendimento ou não dos pedidos de informação.

Se, no caso do Brasil, ainda é preciso avaliar se o Estado tem restrições a liberar informações via lei de acesso a jornalistas, no Reino Unido já houve demonstrações públicas do mal-estar provocado pelo uso de instrumento legal como ferramenta de apuração da imprensa.

Naquele país, onde a lei foi aprovada em 2000, testemunho do ex-Primeiro-Ministro Tony Blair expôs de maneira clara que, embora os agentes do Estado possam agir publicamente para assegurar mecanismos de transparência pública, leis de acesso ainda são consideradas um risco para governos, principalmente pelo uso que jornalistas fazem dessa lei. No livro sobre o tempo em que exerceu a função de chefe de governo no Reino Unido editado em 2010, Blair declarou que um de seus maiores arrependimentos foi ter promovido a aprovação da lei de acesso (FOI - *Freedom of Information*) dez anos antes.

> Liberdade de informação. Três palavras inofensivas. Olho para essas palavras enquanto as escrevo e sinto vontade de sacudir a cabeça até que isso caia dos meus ombros. Seu idiota. Você ingênuo, insensato, tolo irresponsável (...) A verdade é que o FOI não é usada, na maioria das vezes, pelo "povo". É usado por jornalistas. Para os líderes políticos, é como dizer para alguém que está batendo na sua cabeça com um pedaço de pau: "Ei, agora experimente esse" e entregando um taco. A informação não é procurada porque o jornalista está curioso para saber, nem dado para dar conhecimento ao "o povo". É usada como arma. (BLAIR, 2010, p. 474-475, tradução nossa) [16]

[16] Tradução própria do original em inglês: *"Freedom of Information. Three harmless words. I look at those words as I write them, and feel like shaking my head till it drops off my shoulders. You idiot. You naive, foolish, irresponsible nincompoop (...) Some people might find this shocking. Oh, he wants secret government; he wants to hide the foul misdeeds of the politicians and keep from 'the people' their right to know what is being done in their name. The truth is that the FOI Act isn't used, for the most part, by 'the people'. It's used by journalists. For political leaders, it's like saying to someone who is hitting you over the head with a stick, 'Hey, try this instead', and handing them a mallet. The information is neither sought*

O ex-Primeiro-Ministro completa a explicação sobre o alegado perigo da lei afirmando que os governos precisam discutir e tomar decisões sobre assuntos dentro de uma certa confidencialidade. Como a lei assegura acesso a documentos governamentais, na concepção tardia de Blair sobre o FOI, os agentes públicos que auxiliam no processo de tomada de decisões tendem a se acanhar diante dos documentos que produzem, deixando de apresentar manifestações mais completas apenas para evitar se comprometer no futuro, quando o documento vier a público[17].

As lamentações de Blair parecem ter sido confirmadas por estudo publicado em 2009, quando a lei de acesso inglesa completou quatro anos de vigência. Jeremy Haeys sustenta que o FOI "mudou o jornalismo na Inglaterra" e que o fluxo de reportagens produzidas integral ou parcialmente a partir de informações coletadas a partir do dispositivo legal passou a ser contínuo. Hayes cita outro político inglês contrariado com o uso que jornalistas faziam da lei daquele país. Num discurso em março de 2007, o secretário de Estado para assuntos constitucionais, Lord Charles Falconer, declarou que, ao criar o FOI, o governo britânico não queria fazer "algo para o jornalismo", mas para o público em geral, e que a intenção do governo não era fornecer manchetes para os jornais. "A liberdade de informação nunca foi considerada e, por nossa parte, nunca será considerada como uma arma de pesquisa para a mídia" (*apud* HAEYS, 2009).

O uso que os jornalistas têm feito do FOI na Inglaterra foi objeto de ampla discussão em 2010, quando a lei completou dez anos de criação, e cinco de vigência, considerando que a regulamentação que permitiu seu uso se estendeu por um longo período durante a administração Blair. Entre apontamentos sobre a proliferação de pedidos de jornalistas incluindo pequenos jornais do interior do país e questionamentos sobre eventuais abusos no volume de pedidos apresentados, estudo organizado pelo professor Tom Felle reafirmou o vigor do mecanismo legal como ferramenta de apuração jornalística.

---

because the journalist is curious to know, nor given to bestow knowledge on 'the people'. It's used as a weapon". Disponível em: https://archive.org/stream/A.Journey..My.Political.Life.by.Tony.Blair/A.Journey.-My.Political.Life.by.Tony.Blair#page/n475/mode/2up/search/FOI. Acesso em 5 de junho de 2018.

[17] O arrependimento que Blair registrou para a posteridade em suas memórias sobre uma aparente ingenuidade em relação à lei ganham um novo sentido levando-se em conta relatos de entidade que participa de movimento por transparência no Reino Unido. Segundo Maurice Frankel, da Open Democracy in UK, o gesto político de Blair foi prontamente corrigido por ele mesmo após a aprovação da lei inglesa. Primeiro retardando a entrada em vigor da legislação em mais de quatro anos. Segundo, editando regulamentações que ampliar os limites a concessão de informações. (FRANKEL, 2010)

Naquele país, a ferramenta que ajudou a esmiuçar até o consumo de biscoitos por autoridades governamentais também permitiu a revelação de distorções em gastos públicos e favorecimento a empresas em licitações. A pesquisa sobre o uso da lei de acesso britânica por jornalistas registra pequenas e grandes histórias. Felle chega a lamentar porque algumas delas tenderam mais ao sensacionalismo, comum no ambiente jornalístico inglês. Mas os exemplos de “excepcionais FOI-reportagens” são incontáveis, assegura Felle. “O verdadeiro poder da liberdade de informação, se bem usada por jornalistas, é ser uma ferramenta de investigação” (FELLE, 2010, p. 37).

O real atributo que mecanismos legais de acesso à informação dão à atividade dos jornalistas não depende, no entanto, apenas da qualidade das manchetes que o profissional produzirá, mas também da maneira como o Estado vai lidar cotidianamente com os pedidos de informação apresentados pela imprensa com base na legislação específica.

4.4 A LAI e as fontes

Nos estudos de *Newsmaking* a notícia é descrita como uma construção resultante da organização temporal e espacial do ofício do jornalista (WOLF, 1999). Para dar conta da superabundância de acontecimentos, os jornais diários precisam organizar o trabalho limitando a coleta de informações ao período de uma edição, no caso de um tradicional meio impresso, ou, num prazo ainda mais exíguo, considerando o universo digital. O trabalho também pode estar circunscrito ao espaço, ou seja, à capacidade do veículo jornalístico de captar diretamente as informações em locais específicos, quando se trata de noticiário de produção própria.

Assim, a rotina que compele o profissional a uma escrita com capacidade limitada de apreender o acontecimento e seus contextos também pode levá-lo à dependência de fontes tradicionais de informação, numa relação que Herbert Gans (2004) compara a uma dança. Segundo ele, no “tango” compartilhado entre fonte e jornalista um ou outro poderiam conduzir. Mas, para Gans, acaba sendo a fonte a ditar o passo na maioria das vezes. O teórico explica que, com equipes e tempo em falta, os jornalistas recorrem apenas a um pequeno número de fontes que já se mostraram disponíveis.

Na apuração jornalística, a fonte pode ser responsável pela informação original ou será apenas aquela que confirmará o relato fruto do trabalho do próprio profissional.

Tanto em uma como em outra situação o jornalista estará vinculado a essa relação que quase nunca é desinteressada. Como afirma Timothy Cook (2011), a relação entre jornalista e fonte é permeada de conflitos. Se de um lado há o interesse de ambos em manter os vínculos que resultarão na divulgação de notícias, de outro, há as diferenças entre o que os dois grupos consideram que deve ou não ser noticiado.

> As fontes e os jornalistas têm interesse na cooperação e colaboração, particularmente na construção de uma relação estável, pela qual os jornalistas recebem informação em troca da publicidade que dão às fontes. Mas essas trocas são frágeis, porque esse interesse é pelo menos em parte contrabalançado pelas tensões entre o que as fontes desejam e o que os jornalistas querem das notícias (COOK, 2011, p. 210-211).

Quando o alvo da apuração é do âmbito estatal, a dependência das fontes oficiais pode ser ainda maior e, na maioria das vezes, esse acesso é intermediado por assessorias de imprensa que nem sempre têm interesse coincidente com o do jornalista. Até a edição da Lei de Acesso à Informação, o profissional tinha, portanto, dois caminhos a percorrer se estava interessado em obter documentos ou dados sob a guarda de órgão público. Ou contava com o auxílio de sua rede de fontes que poderiam passar tais informações; ou recorria ao caminho formal de apresentar pedido por intermédio das assessorias de imprensa. Com o advento da LAI, surge um terceiro caminho. Nele, o jornalista está desobrigado de recorrer às estruturas formais das assessorias e não precisa depender da boa relação com as fontes. A LAI passaria, dessa maneira, a servir como um acesso direto para o jornalista, com impacto no papel das assessorias de imprensa (SOUSA e GERALDES, 2016).

Apesar de ser uma promessa de transparência púbica à disposição do cidadão em geral, e do jornalista em particular, o uso da lei de acesso pode não ser necessariamente o caminho que o profissional de imprensa escolherá na busca da informação. Segundo relatam Savita Bailur e Tom Longley (*apud* FELLE e MAIR, 2015), pesquisa realizada entre maio e setembro de 2014 com profissionais de diferentes nacionalidades registra casos em que jornalistas declararam não utilizar leis de acesso como primeira opção.

> (...) ainda existe uma cultura de vazamento em que os jornalistas podem preferir usar um arranjo mutuamente benéfico com seus ‘contatos’, em vez de prejudicar suas relações (com as fontes) apresentando um pedido de informação formal, embora isso possa

> parecer contraditório. Quando pedidos formais são feitos, pode ser um 'último recurso' (Idem, p.78)[18].

O tempo de processamento dos pedidos de informação, que nas leis de acesso costuma ser de 20 a 30 dias, aparece como um dos fatores a desestimular o uso generalizado por jornalistas, boa parte deles premidos por rotinas de fechamento de edição com tempo de apuração incompatível com a espera de uma resposta formal. No Reino Unido, Hayes (2009) aponta que, após cinco anos de vigência da lei de acesso local, um grupo de jornalistas investigativos passou a se destacar como usuários frequentes do dispositivo legal para obtenção de informações. Esses, no entanto, trabalham com prazos mais ampliados, livres das obrigações diárias de produção noticiosa.

A análise que se pretende fazer dos pedidos apresentados por jornalistas por intermédio do sistema e-Sic é uma tentativa de aferição não só da apresentação de requerimentos pela imprensa, mas também das respostas que são dadas pelo poder público.

5. Dos antecedentes à gênese da LAI

Movimentos em prol da transparência governamental ganharam espaço no cenário mundial a partir da década de 1990, ampliando-se nos anos 2000. Em um contexto internacional marcado por essa agenda, proliferou a criação de leis de acesso à informação, segundo dados reunidos no *The Right to Information Rating* (2018), produzido pelas organizações *Acess Info Europe* e *Centre for Law an Democracy.*

Como relata Michel Duchein (1983), a ideia de arquivos abertos teria surgido em Atenas, no século IV a.C. Na época, o acesso à documentação era assegurado àqueles que apelassem à esfera judicial local. Os litigantes tinham direito de procurar nos arquivos oficiais registros que pudessem ser usados em suas apelações. Duchein aponta que o exemplo de Atenas é uma exceção nos séculos que se seguiram, período em que o acesso a documentos oficiais era limitado apenas aos proprietários dos arquivos ou a pessoas autorizadas.

---

[18] Tradução própria do original em inglês: (…) *a leak culture still exists where journalists may prefer to use mutually beneficial arrangement of contacts rather than jeopardise relationships by putting in a formal foi request, which may seem adversarial. When formal requests are put in, it may be more of a last resort.*

A primeira lei a tratar diretamente do direito de acesso à informação só viria em 1766, na Suécia, quando foi editada legislação assegurando a liberdade de imprensa. No capítulo 2 dessa lei que trata da "natureza pública de documentos oficiais" está expresso: "todo cidadão sueco tem o direito de ter livre acesso a documentos oficiais, a fim de incentivar a livre troca de opiniões e a disponibilidade de informações abrangentes"[19] (SUÉCIA, p.173, 2016). Incorporado à Constituição daquele país, o texto foi elaborado num período batizado de *The Age of Freedom,* em que o Parlamento local, o *Diet,* detinha mais poderes e quis assegurar que o governante monarca prestasse contas de seus atos (CHEN, 2017).

Na Revolução Francesa de 1789, ainda que por um breve período, também foi assegurado o acesso a documentos de arquivos públicos (RODRIGUES, 2011). Lei editada em 1794 proclamou que documentos do "arquivo nacional" seriam de livre acesso a todos os cidadãos que os requeressem. Os documentos incluíam registros dos arquivos governamentais, administrativos, judiciais e eclesiásticos (DUCHEIN, 1983). Rodrigues aponta que, no ano de 1856, regulamento dos Arquivos Nacionais "atribuiria ao diretor da instituição a prerrogativa de autorizar ou recusar o acesso aos acervos sob sua custódia" (RODRIGUES, 2011, p. 259).

The Right to Information Rating indica que o segundo modelo de uma lei de acesso à informação propriamente dita só apareceu no século XX no ano de 1951 na Finlândia. A terceira lei foi editada nos Estados Unidos em 1966. O *Freedom of Information Act* (FOIA) dos EUA acabou se tornando referência para outros países e está na origem do texto legal discutido e aprovado no Brasil quarenta e cinco anos mais tarde.

Na década de 1970, quatro países aprovaram leis similares. Na década de 1980, outros seis. Já na década de 1990, surgiram novas leis em 19 países. Entre 2000 e 2010, o mesmo correu em outros 55 países. De 2011 a 2016, foram aprovados mais 24 instrumentos legais, entre eles a Lei de Acesso à Informação (LAI) do Brasil, de 2011[20].

A instituição de leis de acesso, a partir do século XX, parte do disposto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que assegura a todo o

---

[19] Tradução própria a partir do original em inglês: "*Art. 1. Every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents, in order to encourage the free exchange of opinion and the availability of comprehensive information*. Disponível em http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument—lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf. Acesso em 01 de outubro de 2018.

[20] Os dados fazem parte de levantamento contido no *Global Right to Information Rating.* Disponível em: https://www.rti-rating.org/historical/. Acesso em 01 de outubro de 2018.

indivíduo "liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão". Outro tratado internacional, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, seguindo o mesmo princípio, estabeleceu que os países deveriam criar mecanismos para garantir o acesso à informação[21]. O Brasil homologou essa convenção em 2006.

No mesmo ano em que homologou a convenção, o governo começou a elaborar um anteprojeto da lei de acesso (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014). A elaboração de uma lei surge como reação tardia ao que já estava previsto na Constituição de 1988. O artigo 5º inciso XXXIII estabelece como direito fundamental de todo cidadão receber das administrações públicas "informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (BRASIL, 1988).

A adesão do governo federal ao debate para criação de uma lei de acesso foi antecedida de movimento de organizações da sociedade civil envolvidas na defesa de criação de uma legislação que assegurasse ao cidadão o direito de pedir informações ao Estado, como relatam Lígia Lopes Reis (2014) e Tayara Calina Pereira (2016).

Em 2003, foi realizado no Congresso Nacional o primeiro Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, dando origem à formação do Fórum de entidades a favor de uma lei (REIS, 2014). Nos anos que se seguiram o jornalista Fernando Rodrigues, então presidente da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, e Claudio Abramo, diretor da Transparência Brasil, assumiriam protagonismo na defesa de uma lei de acesso (PEREIRA, 2016). Segundo o próprio Abramo, enquanto Fernando Rodrigues atuava na esfera política a partir de contatos com integrantes do Legislativo e também do Executivo, ele levava o assunto para o âmbito do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão vinculado à CGU.

---

[21] Diz o artigo 10 da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção: "Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública. (…) Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública". (BRASIL, 2006). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em 30 de agosto de 2017.)

> O Fernando trabalhava na relação com o mundo político em Brasília – com a Casa Civil, com o Congresso. Eu fazia parte do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU e, então, eu levei ao Conselho a sugestão de que o ministro da CGU, na época era o Waldir Pires, levasse ao chefe do Executivo a ideia de o Executivo apresentar um projeto de lei de sua iniciativa regulamentando o acesso à informação. Isso foi aprovado e se montou um grupo para redigir o anteprojeto de lei (ABRAMO, 2015, *apud* PEREIRA, 2016. p.54)

5.1 Três textos, um anteprojeto

Documentos arquivados pelo governo federal indicam que na gênese do projeto de lei de acesso à informação estão três textos. Os registros pesquisados fazem parte dos acervos da CGU, Casa Civil, Secretaria de Governo, Ministério da Defesa, Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica, Ministério da Justiça, Advocacia Geral da União, Ministério do Planejamento, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

Como descrito no capítulo da Metodologia, os documentos foram obtidos por meio de pedidos de informação apresentados a esses órgãos por meio da própria LAI. Por intermédio do e-Sic, foram enviados pedidos de texto semelhante aos órgãos que participaram do processo de elaboração da lei, cujos ministros assinaram o texto do projeto de lei encaminhado ao Congresso em 2009. Embora não tenham participado diretamente da elaboração do texto, os Comandos militares foram incluídos na lista de órgãos demandados por terem subsidiado o Ministério da Defesa durante as discussões[22].

Em 2006, ano em que o Brasil homologou a convenção da ONU contra corrupção, o Ministério da Justiça e a Controladoria Geral da União esboçaram duas propostas de anteprojetos de lei. Há ainda uma terceira versão de texto elaborada pelo Ministério Público Federal (MPF) no mesmo ano. Essa última foi redigida a partir de requerimentos apresentados ao MPF por grupos de familiares de mortos e desaparecidos políticos durante o regime militar. O texto foi encaminhado à Presidência da República

---

[22] Na fase da pesquisa documental sobre registros relacionados à elaboração da Lei de Acesso à Informação, o autor enviou pedido idêntico a vários órgãos da administração pública federal. A grande maioria respondeu ao pedido, ora indicando possuir documentos, ora declarando não ter registros. A exceção foi o Comando do Exército que, na primeira manifestação enviada ao autor, negou-se a dar acesso às informações, classificando o pedido como genérico, sendo que o mesmo texto fora respondido pelos demais órgãos demandados. A resposta do Comando só veio a partir da interposição de recurso no e-Sic e o autor ter encontrado indicações de documentos do Exército no acervo do Ministério da Defesa. Diante da apresentação de referências específicas ao número dos ofícios, o Comando liberou as informações.

e ao Ministério da Justiça. Ele também aparece em arquivos da CGU e do Ministério da Defesa.

O primeiro registro sobre elaboração de anteprojeto de lei data de 29 de junho de 2006. Trata-se da Nota Técnica 68/2006 do Ministério da Justiça. O documento, que é acompanhado de mensagem do então ministro Márcio Thomaz Bastos à Presidência da República, explica a origem da proposta. Segundo a nota, o texto foi elaborado a partir de recomendação feita pela Organização dos Estados Americanos - OEA, na 9ª Reunião da Comissão de Peritos, realizada em Washington, de 27 de março a 1° de abril de 2006.

Apesar de considerar que o Brasil tinha na época um arcabouço legal "satisfatório", a Comissão sugeriu que o país "avaliasse a conveniência de integrar e sistematizar em um só diploma normativo as disposições que garantem o acesso à informação pública" (JUSTIÇA, 2006). O texto proposto no Ministério da Justiça tinha 51 artigos. Tratava de aspectos arquivísticos, do instituto jurídico do *habeas data* e mantinha regra de proteção de documentos sigilosos por no máximo 30 anos, com direito à prorrogação por tempo indeterminado. O esboço tinha a seguinte ementa: "Dispõe sobre documentos públicos e privados, instituições arquivísticas públicas, acesso e sigilo de documentos públicos e *habeas data*[23]."

Também em 2006, a CGU consolidou um texto de anteprojeto de lei. No aviso 745/2006 de 8 de dezembro de 2006, a Controladoria enviou à então ministra da Casa Civil Dilma Rousseff proposta que havia sido discutida com entidades da sociedade civil no âmbito do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CGU, 2006). O texto já foi concebido como uma lei de acesso à informação, mas tinha apenas 12 artigos. Estabeleceu-se prazo limite, não prorrogável, de 30 anos para proteção de documentos. Servidores que negassem acesso de maneira indevida poderiam ser enquadrados por crime de improbidade administrativa. As propostas do Ministério da Justiça e da CGU foram direcionadas à Casa Civil. O assunto foi submetido à avaliação de outros ministérios.

Nos arquivos disponíveis não foram encontrados registros de reuniões frequentes no âmbito da Casa Civil. Os documentos têm lacunas temporais e o trabalho para a redação da proposta de lei, segundo esses registros, foram conduzidos conforme indicado no Quadro 1.

---

[23] O instituto do *habeas data* está previsto no art. 5º, inciso LXXII, da CF de 1988, sendo regulamentado pela Lei nº 9.507/97. Essa lei regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data* para conhecimento ou retificação relativamente aos dados da pessoa do impetrante.

Quadro 1: Cronologia da elaboração do projeto de lei da LAI

Ano	Etapa do trabalho de discussão e redação
2006	Elaboração de proposta de anteprojeto de lei pela CGU
	Elaboração de proposta de anteprojeto de lei pelo Ministério da Justiça
	Elaboração de proposta de anteprojeto de lei pelo Ministério Público Federal
2007	Reuniões na Casa Civil da Presidência da República para redação do anteprojeto
	Tentativa de fechar texto final em dezembro de 2007
	Discussão adiada a pedido do Ministério da Defesa
2008	Reuniões na Casa Civil para discussão do texto do anteprojeto
	Manifestações das Forças Armadas
	Manifestação do Ministério das Relações Exteriores
2009	Redação final
	Remessa do projeto de lei ao Congresso Nacional

Fonte: Elaboração própria a partir de documentos do arquivo do governo federal.

No acervo do Itamaraty foi localizado um e-mail de 1º de março de 2007 enviado pela Casa Civil convidando alguns ministérios para uma reunião para tratar do que ainda era chamado de “legislação sobre acesso e sigilo de documentos públicos”. O convite foi destinado aos ministérios de Relações Exteriores e da Justiça, CGU, AGU, Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e Arquivo Nacional. Nos arquivos da Casa Civil há registros de documentos dando conta de que no final de 2007 foi feita a primeira tentativa de concluir o texto do projeto. No dia 11 de dezembro de 2007, expediram-se ofícios a vários órgãos, solicitando comparecimento ao Palácio do Planalto para discutir, no dia 17 de dezembro daquele ano, a redação final.

Nos arquivos do Ministério da Justiça há cópia de e-mail enviado à Polícia Federal comunicando, no dia 20 de dezembro de 2007, resultado de reunião ocorrida naquela semana na Casa Civil. Em anexo, a versão do texto legal com o título “Anteprojeto de lei (Em 17/12/2007)” contém anotações sobre sugestões e posições defendidas por órgãos que participaram da discussão, como mostram as Imagem 01 e 02.

Imagem 01 – Fac-símile de anteprojeto da lei de acesso com anotações sobre alterações no capítulo IV do texto

SECOM E AGU – CUIDADO COM A APLICAÇÃO DO CAPÍTULO AOS OUTROS ENTES FEDERATIVOS POR SE TRATAR DE NORMA ESPECÍFICA.

CAPÍTULO IV

DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO

Seção I

Da Classificação e dos Prazos

CGU – VER SUGESTÃO DO GSI.

MJ – INCLUIR NO CAPÍTULO O ART. 35.

Art. 15. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observados o seu teor ou os seus elementos intrínsecos, poderá, em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, ser classificada, conforme seu grau de sigilo, como secreta, confidencial ou reservada.

CGU – VER SUGESTÃO DO GSI. REINCLUIR O GRAU DE SIGILO ULTRA-SECRETO.

Art. 16. Os prazos de restrição de acesso à informação, conforme classificação prevista no art. 15, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultra-secreta: máximo de vinte e cinco anos; — Excluído: -

II - secreta: máximo de vinte anos;

III - confidencial: máximo de dez anos; e, — Excluído:

IV - reservada: máximo de quatro anos. — Excluído: II

§ 1º Poderá ser estabelecido como termo final de restrição de acesso, em substituição ao prazo de que trata o caput, a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo de classificação.

§ 2º Não ocorrendo o evento de que trata o § 1º, o termo final de restrição de acesso dar-se-á no vencimento do prazo de classificação.

§ 3º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

Art. 17. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação, as informações e dados cuja divulgação ou acesso irrestrito possa:

SECOM – TORNAR EXEMPLIFICATIVO E NÃO TAXATIVO.

I - ameaçar a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou ameaçar a condução de negociações ou as relações internacionais do país, ou que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico de interesse estratégico nacional;

V - causar sérios prejuízos à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país;

VI - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; ou

Fonte: Acervo do Ministério da Justiça

Imagem 02 – Fac-símile de anteprojeto da lei de acesso com anotações sobre alterações no capítulo VI do texto

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 31. A Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas de que trata o art. 4º da Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, fica transformada em Comissão de Reavaliação de Informações, instituída no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, com a competência para, por provocação das autoridades de que trata os incisos I e II do art. 22, decidir sobre a prorrogação de prazo de sigilo de informação classificada como ultra-secreta ou secreta, por (uma única vez por igual) não mais que o dobro do prazo estabelecido no inciso I do art. 16 ou, excepcionalmente, enquanto sua divulgação ou acesso público puder ocasionar grave risco ou ameaça à soberania nacional, à integridade do território nacional ou às relações internacionais do País.

SEDH – observa que termo de "relações internacionais" pode ser demais amplo. Necessidade de definição.

CGU – suprimir "soberania nacional, à integridade do território nacional" ou "soberania nacional".

GSI e MRE – concordam com a redação.

CGU, SEDH e MJ – entendem que se deve restringir ainda mais.

SEDH e MJ – preocupação com prorrogação indefinida.

GSI – quanto à parte final, preocupação com a atividade de inteligência.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão de Reavaliação de Informações.

Art. 32 O tratamento de informação ou documento sigiloso resultante de tratados, acordos, contratos ou qualquer outro ato internacional com outros países atenderá às normas e recomendações de sigilo constantes destes instrumentos.

Art. 33. Fica instituído, no âmbito da Presidência da República, o Sistema Nacional de Segurança e Credenciamento - SINASC, que tem por objetivos:

GSI – mudar "no âmbito".

I - promover e regulamentar o credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do SINASC.

Art. 34. Os entes da Federação constituirão conselhos, compostos por representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e da sociedade civil, com a competência de zelar pelo cumprimento do disposto nesta Lei e dos dispositivos da Constituição que norteiam o acesso a informação.

SEDH – Incluir MP.

Art. 35. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça.

Fonte: Acervo do Ministério da Justiça

No artigo 15 do texto, por exemplo, há indicação de que os documentos poderiam ser classificados nos graus de secreto, confidencial ou reservado. O grau mais elevado,

ultrassecreto, fora suprimido, mas há a seguinte anotação anexada ao texto: "CGU – VER SUGESTÃO DO GSI, REINCLUIR O GRAU DE SIGILO ULTRA-SECRETO" (JUSTIÇA, 2007). No trecho que trata da proteção às informações pessoais, o texto prevê sigilo dos documentos por 30 anos após a morte do titular; ou 80 anos nos casos de pessoas jurídicas. Nos comentários anexos está escrito: "GSI – CONTRÁRIO A OPOSIÇÃO DE PRAZO, POSSIBILIDADE DE ACESSO ÀS PESSOAS PÚBLICAS. SAJ – PREVISÃO DE ESFERAS DA INTIMIDADE. CGU – MELHORAR REDAÇÃO, POIS NÃO SE PODE FALAR EM PRAZO PARA INVIOLABILIDADE" (Idem).

No artigo 31, que trata da Comissão de Reavaliação de Informações, o texto dá a essa instância o poder de prorrogar o sigilo de documentos ultrassecretos ou secretos "não mais que o dobro do prazo estabelecido". Há um parêntese indicando outras duas redações possíveis: com renovação "por uma única vez"; com renovação "por igual" período. Nesse trecho estão anotados os seguintes comentários: "GSI e MRE – concordam com a redação. CGU, SEDH e MJ – entendem que se deve restringir ainda mais. SEDH e MJ – preocupação com a prorrogação indefinida. GSI – quanto à parte final, preocupação com a atividade de inteligência" (Idem).

Aparece ainda anotação na lateral da página sobre a exclusão do artigo 37 que estabelecia: "Na data da vigência desta Lei, as informações classificadas como ultrassecretas ficam automaticamente transformadas em secretas, aplicando-se o disposto nesta Lei" (Idem).

Nos arquivos do Ministério da Defesa foi identificado ofício do dia 12 de dezembro de 2007 solicitando que os comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica analisassem o esboço que havia sido enviado pela Casa Civil. O comunicado registra que, até aquela data, a Defesa não tinha sido chamada a participar das discussões para elaboração do texto. No dia 14 de dezembro, três dias antes da data marcada para a reunião na Presidência da República, o Ministério da Defesa enviou Ofício nº 12.770 à Casa Civil solicitando o adiamento.

A versão do anteprojeto com data do dia 17 de dezembro com comentários de vários órgãos indica que, apesar do pedido do Ministério da Defesa, a reunião teria ocorrido na Casa Civil. Mas a conclusão do texto foi postergada. Os entendimentos sobre a redação do projeto continuaram em 2008, estendendo-se até maio de 2009, quando a proposta foi enviada ao Congresso.

5.2 Sigilo eterno ou propostas A, B e C

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Cristiano Fonseca Monteiro (2018) apontam quatro principais controvérsias envolvendo os atores que participaram do processo de criação da nova legislação: o escopo da LAI; o prazo máximo de sigilo de documentos; a autonomia para coordenar a implementação da lei; a independência para ter a palavra final em caso de recursos por conta de pedidos de acesso negados.

Nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores, consultados sob autorização do órgão a partir de pedido via Lei de Acesso, foram encontrados dois documentos arquivados em sequência[24]. Eles não estão datados e têm seis páginas cada. O primeiro tem o título "Anteprojeto de Lei de Acesso à Informação". O segundo, "Arquivos da ditadura"[25]. Ambos têm autoria atribuída nas capas à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

O documento sobre a LAI traz explicações sucintas do esboço de anteprojeto e contém quadros sintéticos comparativos com os pontos principais da proposta, além de indicação das versões que as diferentes áreas de governo sugeriram. O tópico 5 do documento, como exposto na Imagem 03, trata dos "prazos de classificação" para documentos sigilosos.

Um quadro informa haver propostas A, B e C. Na proposta A, o prazo máximo de proteção para documentos ultrassecretos (o mais alto grau de proteção na legislação brasileira) é de 25 anos; para documentos secretos, 15 anos; para confidenciais, 8 anos; e 4 anos para reservados. Concordavam com esse limite os ministérios da Justiça, Defesa, Relações Exteriores, Advocacia Geral da União (AGU) e Gabinete de Segurança Institucional (GSI). Na proposta B, há referência apenas a 15 anos de prazo para documentos secretos e 5 anos para os reservados, ideia com adesão da Casa Civil, Secretaria de Comunicação (Secom), Secretaria de Direitos Humanos e CGU. Na

---

[24] O acervo disponibilizado para pesquisa pelo Itamaraty está contido em três pastas espiraladas de capa verde. Os documentos não seguem numeração sequencial integral. Há justaposição de notas, quadros analíticos, recortes de jornal, minutas, e-mails, ofícios e memorandos, alguns deles com anotações manuscritas às margens. Todas as pastas trazem na lombada a referência "Projeto de lei sobre acesso à informação". Cada pasta trata de período específico. Pasta I traz registros de 2003 a 2005; Pasta II, de 2006 a 2008; e Pasta III, 2009 e 2010.

[25] Esse documento faz um breve histórico sobre processo de abertura de arquivos vinculados ao período da ditadura militar. Divide o processo em quatro fases. A primeira trata do envio de documentos do extingo Serviço Nacional de Informação (SNI) para o Arquivo Nacional em 2005. Na segunda fase tratou de levantamento de acervo no Itamaraty, Polícia Federal e um grupo de ministérios. A terceira tratou de acesso a documentos das Forças Armadas entre 2006 e 2008 culminando com remessa ao Ministério Público Federal pedido de investigação para apurar destruição de arquivos. A quarta fase, proposta na ocasião da elaboração do documento, seria uma chamada pública para entrega de documentos em poder de particulares.

proposta C, os ultrassecretos teriam 25 anos de proteção, os secretos 15 anos; e os reservados 5 anos; e não há referência a documentos confidenciais[26]. Essa proposta é atribuída ao Ministério da Defesa. Esses prazos da proposta C são os mesmos que estão definidos hoje no artigo 24 da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

Imagem 03 – Comparação entre propostas para prazos de classificação de documentos sigilosos

4. Hipóteses de classificação de sigilo

- ✓ Risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país
- ✓ Prejuízo para planos ou operações estratégicos das Forças Armadas
- ✓ Risco a segurança de instituições ou altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares
- ✓ Comprometimento de atividades de inteligência, investigação ou fiscalização

5. Prazos de classificação

Hoje	PROPOSTA A	PROPOSTA B	PROPOSTA C
1) Ultra-secreto: máximo de 30 anos	1) Ultra-secreto: máximo de 25 anos		1) Ultra-secreto: máximo de 25 anos
2) Secreto: máximo de 20 anos	2) Secreto: máximo de 15 anos	2) Secreto: máximo de 15 anos	2) Secreto: máximo de 15 anos
3) Confidencial: máximo de 10 anos	3) Confidencial: máximo de 8 anos		
4) Reservado: máximo de 5 anos	4) Reservado: máximo de 4 anos	4) Reservado: máximo de 5 anos	4) Reservado: máximo de 5 anos
	MJ, MRE, MD, AGU e GSI	CC, SECOM, SEDH e CGU	Sugestão MD

Fonte: Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil – Acervo MRE.

[26] Até a promulgação da LAI, as categorias de documentos sigilosos estavam indicadas na Lei 8.159, a Lei de Arquivos, de 1991, no seu Art. 5º: Os dados ou informações sigilosas serão classificados em ultra-secretos [sic], secretos, confidenciais e reservados, em razão do seu teor ou dos seus elementos intrínsecos. O Decreto 4.553, de 2002, reafirmou essas categorias estabelecendo os prazos de sigilo para cada uma delas.

No item 6 do mesmo documento, sob o título “Possibilidade de prorrogação” são apresentadas as propostas para renovação do prazo de proteção dos documentos sigilosos. Como mostra a Imagem 04, também são três as sugestões. Na proposta A, documentos reservados não teriam prazo de proteção prorrogado; confidenciais também não; secretos poderiam ser renovados por uma vez por comissão interministerial; ultrassecretos com direito a uma renovação ou ainda por tempo indeterminado quando tratem de “ameaça externa: à soberania, integridade territorial e grave risco às relações internacionais”.

A proposta tinha apoio do Itamaraty, Defesa, AGU e GSI. Na proposta B, defendida pela Casa Civil, documentos reservados não teriam proteção prorrogada; os secretos uma única vez pela comissão interministerial; e os ultrassecretos nos mesmos moldes da proposta A. Já na proposta C, documentos reservados e confidenciais não teriam sigilo renovado; secretos e ultrassecretos apenas uma vez. Essa proposta tinha apoio do Ministério da Justiça, Direitos Humanos, CGU e Secom. O artigo 35 da LAI em vigor prevê renovação apenas para documentos ultrassecretos (Idem).

Imagem 04 – Comparação entre propostas para renovação de prazos de sigilo

6. Possibilidade de prorrogação

Hoje	PROPOSTA A	PROPOSTA B	PROPOSTA C
1) Reservada: prorrogável uma vez pela autoridade classificadora	1) Reservada: não é permitida a prorrogação	1) Reservada: não é permitida a prorrogação	1) Reservada: não é permitida a prorrogação
2) Confidencial: Idem	2) Confidencial: Idem	2) Secreta: uma vez pela comissão	2) Confidencial: Idem
3) Secreta: Idem	3) Secreta: uma vez, pela Comissão		3) Secreta: uma vez, pela Comissão
4) Ultra-secreta: a) Idem,ou b) Pela Comissão, por prazo indefinido, somente nos casos de ameaça à: -soberania -integridade territorial -relações internacionais	4) Ultra-secreta: a) Uma vez, pela Comissão, ou b) Pela Comissão, por prazo indefinido, somente nos casos de ameaça externa à: -soberania -integridade territorial -grave risco às relações internacionais	3) Ultra-secreta: a) uma vez, pela Comissão, ou b) Pela Comissão, por prazo indefinido, somente nos casos de ameaça externa à: -soberania -integridade territorial -grave risco às relações internacionais	4) Ultra-secreta: uma vez, pela Comissão
	MRE, MD, AGU e GSI	CC	MJ, SEDH, CGU e SECOM

6. Autoridades competentes para classificação

Hoje	PROPOSTA A	PROPOSTA B	PROPOSTA C
1) Reservado e Confidencial: ➢ qualquer servidor civil ou militar	1) Reservado e Confidencial: ➢direção, comando ou chefia	1) Reservada: ➢direção, comando ou chefia	1) Reservado e Confidencial: ➢direção, comando ou chefia
2) Secreta: ➢direção, comando, chefia ou assessoramento	2) Secreta: ➢direção, comando ou chefia, DAS nível 5 ou superior	2) Secreta: ➢ Direção, comando ou chefia, DAS nível 5 ou superior	2) Secreta: ➢direção, comando ou chefia, DAS nível 5 ou superior
3) Ultra-secreta: ➢Presidente e Vice ➢Ministros e Comandantes ➢Chefes de Missão Diplomática e Consulares	3) Ultra-secreta: ➢ Presidente e Vice ➢Ministros e Comandantes ➢Chefes de Missão Diplomática e Consulares	3) Ultra-secreta: ➢Presidente e Vice ➢Ministros e Comandantes ➢ Chefes de Missão Diplomática e Consulares	3) Ultra-secreta: ➢ Presidente e Vice ➢Ministros e Comandantes ➢Chefes de Missão Diplomática e Consulares
	MRE, MD, AGU e GSI	CC	MJ, SEDH, CGU e SECOM

Fonte: Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil - Acervo MRE.

O texto final encaminhado pelo governo ao Congresso em 2009 estabeleceu, no artigo 30, que os ultrassecretos poderiam ter o sigilo prorrogado por “prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do país” (BRASIL, 2009, p.11). Na LAI, o assunto é tratado no artigo 35 e tem essa mesma redação. Mas há um parágrafo, incluído durante apreciação pelo Legislativo, limitando a prorrogação a apenas uma vez (BRASIL, 2011).

Nas respostas que enviaram ao autor a partir de pedidos de informação via Lei de Acesso, os órgãos disponibilizaram acervos que contêm manifestações até o final de 2008. Não foram localizados pareceres no mesmo ano do envio do texto ao Congresso em maio de 2009.

A maioria dos registros encontrados na pesquisa documental indica um posicionamento dos órgãos em relação ao dispositivo legal sem oposição clara à criação de uma nova lei. Ou seja, os documentos registram contribuições formais ao texto em elaboração. Pareceres, memorandos e ofícios obtidos junto às Forças Armadas e ao Ministério das Relações Exteriores expõem que esses setores do governo apresentaram inúmeras restrições ao texto, chegando, em alguns casos, a manifestar formalmente oposição à edição de uma lei de acesso.

No dia 9 de outubro de 2008, o ofício nº 543 enviado ao Ministério da Defesa apresenta cerca de 30 pontos que, para o Gabinete do Comando do Exército, precisariam ser alterados. No ofício de cinco páginas (Imagem 05), o então chefe de gabinete do comandante apresenta sugestões de alteração, mas conclui com manifestação taxativa: "...a Força é de posição CONTRÁRIA [sic] à transformação do Anteprojeto de Lei em Projeto de Lei a ser enviado ao Congresso Nacional" (EXÉRCITO, 2008, p.5).

Imagem 05 – Fac-símile de documento do Comando do Exército

Fl 5 do Of nº 543-A/4-AL, de 09 Out 2008 – APJ Acesso à Informação

bb. com relação ao § 1º do art. 30 do APJ, sugere-se, se for o caso, propor outras situações que possam viabilizar a prorrogação, inclusive caberia prever uma situação em aberto, resultante do momento vivido pelo país;

cc. no art. 33 do APJ pode sugerir-se a supressão da expressão "da sociedade civil", eis que cabe aos órgãos públicos exercer esta atividade;

dd. o art. 35 do APJ pode ser suprimido eis que a pessoa interessada por uma informação, que lhe diga respeito, utiliza-se do previsto na Lei nº 9.507/97;

ee. por derradeiro, como o art. 36 dispõe sobre os documentos ultra-secretos e secretos, e nada dispõe sobre os reservados, confidenciais (o que subentende que permancem na classificação originalmente atribuída) e os documentos referentes à honra e à imagem das pessoas e considerando que o prazo de 100 (cem) anos não poderá ser mais utilizado com a revogação do § 3º do art. 23 da Lei nº 8.159/91, como propõe este APJ, pode-se sugerir o acréscimo de um parágrafo neste artigo dispondo que:"Deve ser respeitado até o seu término o prazo atribuído aos documentos sigilosos referentes à honra e a à imagem das pessoas para permanecerem restritos, nos termos do § 3º do art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991."

3. Isto posto, incumbiu-me o Sr Comandante do Exército de informar a Vossa Excelência que a Força é de posição CONTRÁRIA à transformação do Anteprojeto de Lei em Projeto de Lei a ser enviado ao Congresso Nacional, pelos motivos acima expostos.

Atenciosamente,

General-de-Divisão JOAQUIM SILVA E LUNA
Chefe do Gabinete do Comandante do Exército

OSORIO 200 ANOS
"É fácil a missão de comandar homens livres: basta mostrar-lhes o caminho do dever."

Fonte: Acervo do Comando do Exército.

Também no final de 2008, os comandos da Marinha e da Aeronáutica elaboraram documentos com recomendações de alterações no texto. As sugestões se direcionam a aspectos ligados à preocupação de a nova lei permitir acesso a documentos sigilosos que, uma vez públicos, pudessem colocar em risco a defesa nacional. Não houve, no entanto, manifestação categórica de oposição ao envio do texto ao Congresso Nacional.

No caso da Aeronáutica, o Ofício nº 116 de 23 de setembro de 2008 enviado ao Ministério da Defesa lista oito pontos nos quais o comando solicita alterações no texto do anteprojeto da LAI (FAB, 2008). Entre eles está um pedido para incluir na lista de temas que deveriam ter o sigilo preservado aqueles relacionados às investigações

conduzidas pela Aeronáutica em casos de acidentes aéreos. A FAB também solicitou suprimir o trecho que obrigava a divulgação da relação de documentos classificados. A Aeronáutica queria também que os registros com grau de confidencial ou reservado pudessem ter o prazo de sigilo prorrogado por uma vez. Sugeriu, ainda incluir o Ministério Público na lista de entidades que poderiam compor o conselho que iria zelar pelo cumprimento da lei.

Na Marinha, o parecer 52/2008 resume as sugestões do Comando para alteração da lei. Com data de 23 de setembro daquele ano, o documento registra até pedido de correção gramatical no texto do anteprojeto. Em relação ao conteúdo propriamente dito, a Marinha aponta riscos de submeter a uma comissão interministerial o poder de validar classificação de documentos secretos e ultrassecretos.

> Vislumbra-se um aumento considerável da probabilidade de vazamento de assuntos sensíveis, afetos ao Estado, considerando o aumento do número de pessoas com acesso aos temas classificados como Secretos e Ultrassecretos, as quais até então não possuíam a necessidade de conhecê-los. (MARINHA, 2008, p.2)

A Marinha também faz referência a uma versão do texto do anteprojeto que previa apenas dois graus de sigilo para documentos e alerta para o risco de uma valorização inadequada das informações, atribuindo-se sigilo acima do necessário aos documentos. “Além disso, se houver dúvida quanto à gradação do sigilo, a autoridade pública, naturalmente, irá optar pela classificação de grau mais elevado, o que deverá requerer maiores cautelas no trato do documento” (Idem, p.3).

Sobre o mesmo assunto, a Marinha ainda alerta para o fato de que temas relacionados ao emprego das Forças Armadas em caso de conflito poderiam estar expostos. A Força manifestou ainda preocupação com eventual possibilidade de vir a público documento relacionado ao Programa Nuclear da Marinha.

O Ministério das Relações Exteriores também apresentou sugestões de alterações na minuta de anteprojeto, manifestando preocupação em relação à divulgação de documentos sensíveis. O Memorando nº. 37 de 29 de julho de 2008 registra realização de uma reunião na Casa Civil seis dias antes com o objetivo de finalizar o texto do anteprojeto. Há menção de que a referida reunião foi comandada pela subchefe da Casa Civil e que ocorreu na sequência de um outro encontro com a participação da então ministra Dilma Rousseff.

O memorando relata que o anteprojeto até então acordado foi debatido por dois anos e lista dois pontos de maior divergência: prazos máximos de classificação de documentos sigilosos e possibilidade de prorrogação desses prazos. No documento, está registrado que houve uma tentativa de negociação que vinculou os dois pontos.

O Itamaraty declara ter aceitado a redução dos prazos de sigilo dos documentos classificados, mas com intenção de manter a possibilidade de renovação desses prazos. Assim, para documentos ultrassecretos o prazo de 30 poderia cair para 25 anos; secretos de 20 para 15 anos; confidenciais de 10 para 8 anos; e reservados de 5 para 4 anos (RELAÇÕES EXTERIORES, 2008).

O mesmo memorando explicita ainda a correlação de forças internas no governo na discussão do texto da lei. O Itamaraty narra que, com apoio do Ministério da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), foi incluída no texto a possibilidade de prorrogação indefinida dos documentos ultrassecretos, e aponta que as divergências internas no governo sobre o tema poderiam se estender durante a fase de tramitação do projeto no Congresso Nacional, o que, de fato, ocorreu como se verá adiante.

> A inclusão foi feita a despeito de forte oposição por parte do Ministério da Justiça e, especialmente, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, os quais, ao que tudo indica, deverão perseverar em sua posição contrária ao dispositivo não apenas antes da decisão presidencial, mas sobretudo quando das discussões sobre o Projeto de Lei no âmbito do Congresso Nacional (Idem, p. 2).

O memorando interno foi direcionado à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Itamaraty e, depois levado a conhecimento do ministro de Relações Exteriores, como expresso em despacho manuscrito aposto ao próprio documento. O autor do memorando, o então diretor do Departamento de Comunicações e Documentação, ressaltou que o Itamaraty não utilizava, até aquele momento, o termo ultrassecreto em seus arquivos.

Os documentos mais sensíveis recebiam o grau de “secreto-exclusivo”. O memorando sugere que o ministério se preparasse para usar a nova nomenclatura e lembra que já vinha sendo adotada política de desclassificar automaticamente documentos de grau mais baixo de sigilo. Mas alerta que o acervo mais antigo guardado no Rio de Janeiro poderia conter informações que deveriam receber o grau de ultrassecreto. O mesmo memorando sugeriu que fosse constituído um grupo para a reclassificação de parte do acervo diplomático no Rio de Janeiro.

A lacuna nos registros arquivísticos identificados na presente pesquisa não permite saber se entre o final de 2008 e maio de 2009 foram produzidas novas versões do texto do projeto de lei da Lei de Acesso à Informação. O texto remetido ao Congresso indica que as divergências sobre prazo de proteção aos documentos sigilosos resultaram numa composição que, se de um lado restringiu a classificação a três níveis de sigilo e estabeleceu prazos mais curtos, de outro, manteve, como defendiam os setores diplomáticos e militares, a possibilidade de renovação indefinida nos casos de documentos ultrassecretos[27].

5.3 Os embates no Congresso

Entre a redação original das primeiras versões em 2006 e o texto final passaram-se três anos. Somente em 15 de maio de 2009, na gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi enviado ao Congresso a mensagem 316/2009. Na Câmara, o texto que ganhou a indexação de PL 5.228/2009 continha a proposta do Executivo para criar uma nova lei. Na época já estava em tramitação na Câmara dos Deputados projeto de autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) tratando do tema. O PL 219 do parlamentar foi apresentado em 2003.

O projeto do parlamentar continha 21 artigos. Na justificativa da proposta, o deputado vinculava a necessidade de edição de uma lei a partir dos compromissos das democracias modernas com a transparência da administração pública. O texto proposto pelo deputado traçava linhas gerais para garantir o direito do cidadão de pedir informações ao Estado, mas não alterava as regras sobre prazos de sigilo de documentos. A proposta remetia as regras de classificação de sigilo à legislação específica[28].

O PL 219/2003 foi aprovado pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 2004. Por cinco anos, a tramitação do projeto ficou parada. No dia 15 de maio de 2009 chegou ao Parlamento a proposta do governo que foi apensada à do deputado. Despacho do então presidente da Câmara, Michel Temer, determinou criação de comissão especial para analisar o tema, como registrado na tramitação do projeto. O Poder Executivo, que tinha interesse na proposta, acompanhou toda a tramitação.

---

[27] Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566 Acesso em 03 de outubro de 2018.
[28] Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237 Acesso em 03 de outubro de 2018.

Arquivos coletados pelo autor mostram que, no dia 3 de dezembro de 2009, a Casa Civil convidou representantes de vários ministérios para uma reunião no Centro de Cultural do Banco do Brasil (CCBB), onde havia salas de reunião utilizadas pelo governo. Um e-mail informa o tema do encontro: “substitutivo ao PL de Acesso à Informação” (CASA CIVIL, 2009). O e-mail faz parte do acervo do Itamaraty, bem como uma lista de presença com nomes e assinaturas dos 12 servidores que, de fato, compareceram à reunião no dia agendado, 7 de dezembro.

No mesmo rol de documentos arquivados pelo Itamaraty, há outro e-mail enviado à Casa Civil no dia 25 de novembro daquele ano a revelar que, embora o projeto substitutivo ainda não tivesse sido formalmente apresentado pelo relator na comissão especial, o deputado Mendes Ribeiro Filho (MDB-RS), já era de conhecimento do Executivo. Na mensagem, o diretor do Departamento de Comunicações e Documentação do Ministério das Relações Exteriores envia em anexo com comentários sobre “substitutivo preliminar ao PL 5228/09” que lhe fora encaminhado pela Casa Civil (RELAÇÕES EXTERIORES, 2009). Entre os pontos apresentados está a contrariedade do Itamaraty com a possibilidade de o novo texto impedir a renovação por tempo indefinido do sigilo de documentos diplomáticos.

No dia 8 de dezembro, a Casa Civil enviou mensagem aos ministérios que haviam participado da reunião no dia anterior referindo-se a um texto que contemplaria os pedidos de ajustes feitos. No arquivo do Itamaraty foi encontrada, na sequência do e-mail impresso, cópia do que seria o projeto ajustado. Entre as modificações, o substitutivo voltava a permitir a renovação por tempo indefinido de documentos ultrassecretos.

Um dia depois, o deputado Mendes Ribeiro Filho apresentou formalmente seu substitutivo na comissão especial[29]. A versão disponível no sistema de consulta das atividades legislativas no site da Câmara não contém, no entanto, a alteração combinada na esfera do Executivo. O substitutivo do relator mantinha o limite de classificação de documentos ultrassecretos a uma renovação. Assim, esses documentos ficariam protegidos por 25 anos, renováveis por igual período, prazo que viria a ficar previsto na LAI.

---

[29] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E7EF7DFBE6C2E7AB70AD0620FF67535C.proposicoesWebExterno1?codteor=723610&filename=Tramitacao-PL+219/2003. Acesso em 10 de agosto de 2019.

A comissão especial aprovou o texto proposto pelo relator em 24 de fevereiro de 2010. Em 13 de abril de 2010, foi a vez de o plenário da Câmara aprovar o projeto. Remetida ao Senado, a proposta passou a enfrentar restrições, como relata Lígia Reis (*apud* CUNHA FILHO e XAVIER, 2014).

O projeto, primeiramente, foi apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, sendo aprovado no dia 16 de junho de 2010, sem alterações. De lá seguiu para a Comissão de Ciência e Tecnologia. A votação, no entanto, só ocorreu em 19 de abril de 2011. Um dia depois, o texto foi aprovado na Comissão de Direitos Humanos.

No período compreendido entre a aprovação na CCJ do Senado e apreciação na Comissão de Ciência e Tecnologia, há registros de manifestações internas de setores do governo sobre o texto em tramitação, indicando que se a proposta estava emperrada no Legislativo, também não havia consenso no Poder Executivo. As Forças Armadas e o Ministério das Relações Exteriores, que tiveram suas posições derrotadas na fase de apreciação do projeto na Câmara, continuavam interessados em modificar o texto.

A primeira manifestação foi produzida em 17 de maio de 2010, pouco mais de um mês após a aprovação do projeto na Câmara. A direção do Departamento de Comunicações e Documentação enviou despacho de número 254 à Assessoria Parlamentar do Ministério das Relações Exteriores expondo as preocupações com o projeto chancelado pelos deputados. O documento registra que o MRE já tinha ficado insatisfeito com o projeto que o governo enviara ao Congresso em 2009, como mostra a Imagem 06.

“O modelo final desse projeto não correspondeu exatamente às expectativas do Itamaraty; representou, no entanto, solução de compromisso entre diversos vetores que atuaram nas discussões atinentes ao tema” (RELAÇÕES EXTERIORES, 2010, p.1). O documento sustenta que, enviado o projeto ao Legislativo, o texto passou a ser “advogado pelo Itamaraty” (Idem).

Imagem 06 – Fac-símile de documento do Ministério das Relações Exteriores

Despacho ao Memo AFEPA/254, de 17 de maio de 2010.
Urgente

Senhor Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares,

A propósito da consulta encaminhada por Vossa Excelência no presente Memorandum, e com vistas a colher subsídios para uma eventual gestão parlamentar sobre o assunto, seguem algumas considerações sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41/2010, substitutivo do Projeto de Lei nº 5228/2009, enviado pela Presidência da República ao Congresso Nacional, o qual dispõe sobre o direito de acesso a informações.

2. É importante destacar, à guisa de breve introdução, que a postura do Departamento de Comunicações e Documentação acerca da matéria vem sendo mantida desde 2006, permeando os debates que colimaram no PL nº 5528, texto original a respeito do assunto. Com efeito, o modelo final desse projeto não correspondeu exatamente às expectativas do Itamaraty; representou, no entanto, solução de compromisso entre os diversos vetores que atuaram nas discussões atinentes ao tema. Assim sendo, o projeto encaminhado por Mensagem do Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional passou a ser aquele advogado pelo Itamaraty. Pelo entendimento a que se chegou à epoca, ademais, caberia ao Gabinete Civil a defesa daquele texto, o qual passou a corresponder à posição do Itamaraty.

3. Por sua vez, o PLC nº 41/2010 apresenta algumas alterações importantes e sensíveis quando comparado ao projeto original, o PL nº 5228/2009. Essas alterações, se aprovadas, irão prejudicar o desempenho dos órgãos públicos, aumentar os custos da Administração e ameaçar os interesses nacionais, sem necessariamente, em contrapartida, melhorar o acesso à informação.

4. As alterações consideradas prejudiciais são aquelas principalmente verificadas nos artigos 27, 30 e 35 do PLC nº 41/2010, que correspondem,

Fonte: Departamento de Comunicações e Documentação do MRE - Acervo do Ministério das Relações Exteriores.

O mesmo documento indica também os problemas que, na avaliação do Itamaraty, poderiam surgir a partir das alterações feitas na proposta original do Executivo. Para o setor diplomático do governo, as mudanças, se aprovadas, iriam "prejudicar o desempenho dos órgãos públicos, aumentar os custos da Administração e ameaçar os

interesses nacionais, sem necessariamente, em contrapartida, melhorar o acesso à informação” (Idem).

Entre os pontos estavam três artigos do projeto: o que restringiu o número de servidores com poder para classificar informações secretas; o que passaria a obrigar os ministérios a publicarem anualmente não só a lista de documentos desclassificados, mas também os classificados (o projeto original Poder Executivo estabelecia que a listagem a ser publicada era só a de desclassificados; no caso dos classificados bastaria informar a quantidade); e finalmente o fim do sigilo eterno com permissão para renovar o sigilo de documentos ultrassecretos por apenas uma vez. Esses três pontos aparecem ainda em documentos das Forças Armadas.

O Ministério da Defesa e os comandos da Marinha e Exército também formalizaram em documentos suas preocupações com o PLC 41/2010, número de identificação do projeto no Senado. No dia 23 de junho de 2010, a Defesa produziu o Memorando nº 26 que foi enviado à Casa Civil. O início do documento tem redação semelhante à manifestação do Itamaraty, ao também afirmar que as alterações poderão “prejudicar o desempenho dos órgãos públicos, aumentar os custos da Administração e ameaçar os interesses nacionais” (DEFESA, 2010). A Defesa se associou ao Itamaraty ao informar à Casa Civil que, naquele momento, seria importante submeter o projeto também à Comissão de Relações Exteriores, onde viria a ser feita uma última tentativa na esfera do Legislativo para atender os pleitos desses setores do governo.

Os arquivos do Comando do Exército contêm uma série de oito documentos produzidos entre julho de 2009, dois meses após a remessa do projeto de lei do Executivo ao Congresso, até março de 2010. Em todos, há indicação que a Força era contrária à proposta por considerar que haveria riscos à Segurança Nacional por motivos semelhantes aos apontados pelo Itamaraty. A nota técnica produzida pela Assessoria Parlamentar do Exército, de 1 de junho de 2010, último documento da série de arquivos disponibilizados pela Força via Lei de Acesso à Informação, contém em anexo sugestões de quatro emendas, uma delas propõe que seja mantido grau “confidencial” para classificação de documentos (essa categoria de deixaria de existir segundo o projeto) e ainda propõe prazos mais amplos de sigilo: ultrassecretos, 30 anos; secretos, 20 anos; confidencial, 10 anos; e reservado, 5 anos.

Nos arquivos do Comando da Marinha também há registros de manifestações sobre o PLC 41/2010. Parecer nº 12 da Diretoria Geral da Marinha, de 27 de setembro de 2010, descreve em detalhes o projeto. Entre as críticas apresentadas está o

dispositivo que dá à CGU o status de instância superior aos demais ministérios nos casos de análise de recursos a pedidos de informação. “Tal atribuição, no nosso entender, não se mostra razoável, por extrapolar os limites de atuação da CGU, como órgão de controle e fiscalização da União Federal” (MARINHAa, 2010).

> A garantia do direito de acesso proposto pelo PLC, sob a ideação da publicidade como regra e o sigilo como exceção, encontra de fato guarida na Constituição da República de 1988, que consagrou a publicidade como um dos princípios vetores da Administração Pública. Ocorre que, se o direito à publicidade for tomado no sentido absoluto, poderá causar sérios prejuízos a outros direitos de igual estatura constitucional, exemplo, o direito à liberdade, à intimidade, à propriedade, à segurança, à persecução judicial e administrativa, conforme o caso (Idem).

No parecer, a Diretoria Geral da Marinha se posiciona contrária ao projeto e alega que a legislação em vigor já era suficiente para tratar do acesso à informação. Em 8 de outubro de 2010 foi a vez do Centro de Inteligência da Marinha se manifestar. No Parecer nº 9, sem data, o Centro apresenta uma série de sugestões sobre como deveria ser tratada a regulamentação da futura lei para salvaguardar segredos de Estado. E também propõe alterações no projeto como a possibilidade de renovar o prazo de sigilo de documentos secretos.

> O texto atual do PLC 41/2010 afeta a MB e o Estado brasileiro, por possibilitar a desclassificação e a publicação de assuntos de valor estratégico para o País. Outrossim, prevê mecanismos de fiscalização externa e de divulgação de informações que poderão, em última análise, expor conhecimentos sensíveis aos elementos adversos (MARINHAb, 2010).

O Estado Maior da Armada da Marinha manifestou-se em 2 de dezembro de 2010 no Parecer 10-214. Na conclusão do documento, a Força se declara contrária ao projeto, mas ressalva que se houver inclinação à aprovação, que sejam feitas correções ao texto. O Estado Maior também defende a retomada do grau de sigilo “confidencial”, retira da CGU o poder de ser instância superior no caso de pedidos de informação destinados às Forças Armadas (essa atribuição ficaria a cargo do Ministério da Defesa) e ainda sugere que seja possível renovar o sigilo de documentos ultrassecretos enquanto as autoridades entenderem que seja necessário.

Em 21 de janeiro de 2011, o Estado Maior da Armada elaborou outro parecer, o de nº 10-1, informando que o parecer anterior deveria ser desconsiderado, como mostra

a Imagem 07. O novo texto repete argumentos do anterior, mantém posicionamento contrário ao PLC 41/2010, mas acrescenta na parte final um alerta de que o projeto deveria ser corrigido para evitar que o presidente da República fosse acusado de colocar a Segurança Nacional em risco.

> Assim, entendemos que o PLC no 41/2010 ora analisado, especialmente quanto aos indigitados dispositivos, carece de reformulação, por contrariar o próprio regulado inciso XXXIII do art. 5o, da Constituição Federal, segundo o qual o sigilo de informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado deve ser preservado, sob pena, inclusive, de crime de responsabilidade imputável, em tese, ao Presidente da República, na hipótese de virem as informações sigilosas divulgadas a atentar contra a segurança interna do País, nos termos do inciso IV, do art. 85 da Carta magna (MARINHA, 2011).

Imagem 07 – Fac-símile de parecer do Estado Maior da Armada – Marinha

MARINHA DO BRASIL

(Continuação do Par nº 10-1/2011, do EMA..)

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei;
~~*III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 21, limitado a uma única renovação.*~~

(...)

§ 3º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 2º implicará a ~~*desclassificação automática das informações*~~ ***prorrogação automática do grau de sigilo das informações classificadas.***

(...)

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, este Estado-Maior manifesta posicionamento contrário à aprovação do PLC nº 41/2010 na forma da redação atual, por violação do disposto no art. 5º, inciso XXXIII, *in fine*, da Constituição Federal, que prevê o direito de o cidadão ter acesso a informações públicas de interesse particular, coletivo ou geral, com o devido resguardo do sigilo das informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado e em obediência ao preceito da prevalência da supremacia do interesse público.

Entretanto, caso as emendas acima propostas sejam inteiramente acolhidas, a proposição em tela não acarretará reflexos diretos e significativos aos interesses da MB.

Brasília, 19 de janeiro de 2011.

VIRGÍLIO ORNELLAS
Capitão-Tenente (T)
Analista da Divisão de Organização e Legislação
ASSINADO DIGITALMENTE

De acordo:
Brasília, 20 de janeiro de 2011.

GEORGE LUIZ DE CARVALHO
Capitão-de-Mar-e-Guerra (FN)
Encarregado da Divisão de Organização e Legislação
ASSINADO DIGITALMENTE

Aprovo:
Brasília, 20 de janeiro de 2011.

EDERVALDO TEIXEIRA DE ABREU FILHO
Contra-Almirante
Subchefe de Organização
ASSINADO DIGITALMENTE

Fonte: Acervo Comando da Marinha

Consultada para se posicionar sobre o projeto que estava em tramitação no Senado, a Advocacia Geral da União (AGU) emitiu, por e-mail, breve manifestação que registra as ponderações tanto do Ministério da Defesa como do Itamaraty. O documento de 25 de fevereiro de 2011 afirma que pontos levantados pelos dois ministérios deveriam ser contemplados. Não há registro nos arquivos do governo se houve, como ocorrera em 2009, tentativa do Executivo de construir um texto que atendesse às reivindicações da área diplomática e militar (AGU, 2011).

Em 25 de abril de 2011, o projeto foi encaminhado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado. Presidente da comissão, o ex-presidente Fernando Collor, senador do PTB por Alagoas, se autonomeou relator do PLC 41/2010.

Collor levou quatro meses para apresentar parecer ao projeto. Seu voto continha uma nova versão que, entre outros pontos, mantinha a renovação por tempo indeterminado dos documentos classificados como sigilosos. O senador registrou em seu parecer que a "divulgação de informações com esse teor constituiria verdadeira oficialização do Wikileaks[30], que tantos desconfortos gerou entre as maiores democracias do planeta" (COLLOR, 2011).

No dia 25 de outubro de 2011, após aprovação de um requerimento de urgência, o projeto foi submetido ao plenário do Senado. Collor pediu preferência a seu texto. Na votação em plenário, foi derrotado por 43 a 9. Em nova votação, dessa vez simbólica, em que não há contagem nominal da posição de cada senador, o plenário aprovou o texto original que viera da Câmara com alguns pequenos ajustes de redação.

O PTB, partido de Collor, foi o único a registrar voto contrário. Na versão aprovada, os arquivos ultrassecretos, que contêm as informações consideradas mais sensíveis, estavam protegidos por 25 anos, renováveis apenas por uma vez.

As manifestações de setores do governo em relação à classificação de documentos tratam de tema comum nas legislações sobre lei de acesso: as exceções à transparência, com definição de prazo de proteção dos registros. A questão está associada às iniciativas de preservação de informações alegadamente vinculadas a questões de Segurança Nacional. Como aponta Karina Furtado Rodrigues (2017), a questão que se põe é compatibilizar a essência da democracia, que prevê participação e transparência, com a necessidade de segurança do Estado que geralmente envolve a necessidade do sigilo. "O desafio para os Estados é como achar um equilíbrio entre o direito ao segredo e o direito de saber" (RODRIGUES, 2017. p.14) [31].

Para José Maria Jardim (1999), a inclinação do Estado ao sigilo marca a maneira com que os arquivos públicos sempre foram tratados no país. Em texto publicado uma década antes de a LAI ser criada, o pesquisador observa que, "desde a sua invenção no

---

[30] O assim chamado caso Wikileaks envolveu o acesso a informações sigilosas do governo americano a partir do vazamento de documentos secretos da diplomacia dos Estados Unidos em 2006. Julian Assange, responsável pela divulgação dos dados, criou entidade com o nome Wikileaks para divulgar pela internet mais de 1 milhão de documentos obtidos de fontes anônimas.

[31] Tradução própria a partir do original em inglês: *The challenge for states is how to find a balance between the right to secrecy and the right to know.*

século passado (XIX), o Estado brasileiro, em seu sentido estrito, teve a opacidade e não a transparência como um dos seus mais nítidos atributos" (1999, p.52).

Duchein (1983) relata que remonta ao início do século XIX o entendimento de que documentos públicos poderiam se tornar disponíveis à consulta quando expirado determinado tempo, prazo esse que poderia variar de acordo com a categoria da informação. Na época em que escreveu seu artigo, Duchein conta que havia uma tendência a reduzir os prazos de proteção, e cita duas categorias profissionais que gostariam de ver esse movimento perpetuado: historiadores e jornalistas.

> A tendência geral para encurtar períodos de sigilo, que tem sido muito perceptível desde o final da Segunda Guerra Mundial, continuará no futuro? Este é, naturalmente, o desejo de historiadores e jornalistas. Políticos que, em nome da democracia, defendem um governo completamente "aberto", sustentam que qualquer restrição imposta à divulgação de documentos públicos é prejudicial (DUCHEIN, 1983, p. 15). [32]

5.4. Um decreto; outro, sete anos depois

A lei de acesso foi sancionada pela então presidente Dilma Rousseff e publicada em edição extra do Diário Oficial em 18 de novembro de 2011. Por sugestão de ministérios envolvidos no tema, a presidente vetou dois artigos que tinham sido incluídos pelo Congresso. Um dava poder aos tribunais de contas para avaliarem respostas negativas aos pedidos de informação. Outro incluía entre os membros da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) - última instância administrativa criada pela lei de acesso para julgar pedidos de informação dos cidadãos - representantes dos Poderes Judiciário e Legislativo.

A justificativa dos vetos informa que as duas propostas permitiriam interferência de organismos fora do Executivo em decisões administrativas do próprio Poder[33]. O texto sancionado estabeleceu que a lei entraria em vigor seis meses depois, em maio de 2012.

Entre a sanção da LAI e sua entrada em vigor, o governo federal trabalhou na edição de um decreto que iria regulamentar a lei. O presente estudo adotou o mesmo

---

[32] Tradução própria a partir do original em inglês: *Will the general trend to shortening closed periods, which has been very noticeable since the end of the Second World War, continue in the future? This is, of course, the wish of historians and journalists. Politicians who, in the name of democracy, champion completely 'open' government, hold that any restriction placed upon the disclosure of public documents is harmful.*

[33] Justificativa dos vetos disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Msg/VEP-523.htm. Acesso em 01 de outubro de 2018.

procedimento de pesquisa documental utilizado para reunir documentos do acervo do Poder Executivo sobre a elaboração da LAI para também buscar registros sobre a preparação do decreto. Os mesmos ministérios foram acionados via Lei de Acesso à Informação, mas a maioria deles declarou não ter registros sobre esse processo. Boa parte deles informou que o trabalho foi conduzido pela Casa Civil, recomendando que os dados fossem solicitados àquele ministério.

Apesar de ter coordenado todas as discussões, a Casa Civil declarou via e-Sic não ter em seus arquivos processos constituídos sobre a fase de elaboração do decreto 7.724[34], que fora publicado no dia 16 de maio de 2012. Mesma resposta foi dada pela CGU.

Os indicativos de como teriam sido conduzidos os trabalhos para redação do decreto foram encontrados no Ministério da Defesa. Os documentos disponíveis contêm relatos dos militares sobre reunião ocorrida no Palácio do Planalto e ainda sobre as discussões travadas entre as três Forças militares. Na época, fora constituído, por determinação do ministro da Defesa, um grupo de trabalho para tratar da elaboração do decreto. O grupo apresentaria a posição das Forças Armadas à Casa Civil.

A Defesa mantém em seu arquivo cópia de atas das reuniões desse grupo de trabalho e ainda uma nota técnica relatando como se deu encontro na Casa Civil. A Nota Técnica 01/2012, de 3 de fevereiro de 2012, apresenta relato de reunião de grupo interministerial realizada na Presidência da República no dia anterior. Segundo esse relato, participaram do encontro representantes da Casa Civil, Defesa, Gabinete de Segurança Institucional, dos ministérios da Justiça, Planejamento, Relações Exteriores, das secretarias de Comunicação, de Governo, e de Direitos Humanos, e da Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Fora definido um cronograma de discussões para que o texto do decreto ficasse pronto até o dia 16 de maio de 2012 (DEFESA, 2012).

Não foi possível identificar nos arquivos disponíveis minutas do decreto. Nos documentos da Defesa é mencionado que as discussões foram divididas em cinco “eixos temáticos”: definições gerais e transparência ativa; organização da administração pública; restrição da informação (informações sensíveis); regulamentação para administração indireta; e regulamentação para entidades privadas sem fins lucrativos.

[34] Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em 11 de agosto de 2019.

Na referida reunião, a CGU, conforme narrado na nota técnica da Defesa, ressaltou a importância da montagem do sistema e-Sic para concentrar os pedidos de acesso à informação de toda a administração pública federal.

A mesma nota técnica informa que representante do Itamaraty questionou o fato de a minuta apresentada para discussão tratar de forma diversa ao disposto na LAI sobre o tema da delegação de poder para servidores classificarem documentos sigilosos. O § 1º do artigo 27 da LAI estabelece que autoridades podem delegar poder de classificação de documentos. Já o decreto 7.724 veda a delegação para classificação de documentos nos graus de secreto ou ultrassecreto.

A discussão sobre o universo de servidores com poder de tornar documentos sigilosos esteve presente durante todo o processo de elaboração da LAI e também durante a tramitação do projeto no Congresso. A edição do decreto em 2012 indicou que as ponderações da área diplomática, que eram compartilhadas nas Forças Armadas, não prevaleceram. O tema ressurgiria sete anos depois.

Em 23 de janeiro de 2019, na gestão do presidente Jair Bolsonaro, foi editado o decreto 9.690. O instrumento legal autorizou a delegação para que servidores públicos de diversos níveis hierárquicos passassem a ter poder de classificação dos documentos sigilosos. Editado sem consulta à CGU[35], o decreto, segundo Gregory Michener e Irene Niskier (2019), colocava em xeque a política de transparência, ampliando o rol de funcionários com poder de impedir acesso a documentos.

> Antes do decreto, apenas ministros e um punhado de outras altas autoridades poderiam classificar as informações como ultrassecretas. Agora, mais de mil pessoas que ocupam os mais altos cargos comissionados (DAS 101.5 e 101.6) poderão fazê-lo. Essa medida, por meio de suas implicações práticas e simbólicas, ameaça eliminar a eficácia da Lei Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) (MICHENER E NISKIER, 2019).

O ato presidencial provocou reação no Poder Legislativo. No dia 17 de fevereiro de 2019, o plenário da Câmara aprovou projeto de decreto legislativo nº 3/19,

[35] O processo de elaboração do decreto na gestão Bolsonaro foi concentrado na Casa Civil para atender pedido do Gabinete de Segurança Institucional, interessado em autorizar o diretor-geral da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) a ter poder de classificar documentos ultrassecretos. Disponível em:https://oglobo.globo.com/brasil/militares-diplomatas-pressionaram-para-edicao-de-decreto-sobre-sigilo-de-documentos-23460733. Acesso em: 13 de agosto de 2019.

revogando o decreto do governo Bolsonaro[36]. Antes que a proposta também fosse submetida à votação no Senado, o presidente da República editou novo decreto para revogar o anterior, restabelecendo, assim, a vigência do texto de 2012.

Pesquisa documental via LAI para obter os registros em relação à edição do decreto 9.690 indicou que a proposta vinha sendo gestada ainda no governo do então presidente Michel Temer. O GSI apresentara proposta de decreto, mas a ideia não foi adiante, sendo retomada na gestão de Bolsonaro[37].

A tentativa de alterar as regras para proteção de documentos públicos criou a percepção entre jornalistas usuários do sistema e-Sic de que o acesso às informações poderia ser afetado. O episódio da edição do decreto 9.690 foi citado por profissionais da imprensa em entrevista ao autor. O tema será tratado em capítulo posterior.

6. Análise de dados do e-Sic

O sistema eletrônico e-Sic, administrado pela CGU, concentra todos os pedidos apresentados pelos cidadãos ao governo federal. Estão ali registrados o cadastro de quem solicitou informações, como também os pedidos feitos e os recursos, quando o cidadão considerou a resposta insatisfatória ou teve o pleito negado pela administração pública. É desse sistema que foram extraídos os dados para pesquisa a partir de arquivos em formato *open data,* conforme explicitado no capítulo da Metodologia.

A pesquisa abrange a análise de informações entre maio de 2012, quando a LAI entrou em vigor, e dezembro de 2018. Esse período compreendeu a gestão de dois governos: Dilma Roussef (até maio de 2016) e Michel Temer (de maio de 2016 a dezembro de 2018). Procedeu-se verificação adicional dos sete primeiros meses de 2019 com a finalidade de observar se houve mudança em relação aos índices na gestão do presidente Jair Bolsonaro, considerando que jornalistas entrevistados manifestaram preocupação com as tentativas de mudanças implementadas por decreto.

O estudo limita-se à análise de pedidos e recursos, bem como respostas a partir das categorias registradas no sistema e-Sic e que foram descritas no capítulo da Metodologia. Não está incluída, portanto, verificação do conteúdo das perguntas ou

[36] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/572595-PLENARIO-APROVA-SUSPENSAO-DE-DECRETO-SOBRE-SIGILO-DE-DOCUMENTOS.html. Acesso em 13 de agosto de 2019.

[37] Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/militares-diplomatas-pressionaram-para-edicao-de-decreto-sobre-sigilo-de-documentos-23460733. Acesso em: 13 de agosto de 2019.

respostas, considerado o grande volume das informações disponíveis. A análise desse conteúdo apresenta-se como objeto para pesquisas futuras.

A partir das informações coletadas, foi possível identificar o perfil dos usuários do e-Sic autodeclarados como jornalistas; os órgãos para onde foram direcionados os pedidos; o tipo de resposta fornecida, bem como o resultado dos recursos, se providos ou não.

Entre maio de 2012 e dezembro de 2018 foram apresentados 696.977 pedidos de acesso à informação por cidadãos. O e-Sic foi utilizado por 323.680 pessoas físicas nesse período, sendo que 3.948 se registraram como jornalistas. Essa categoria profissional apresentou 19.764 pedidos de acesso à informação no período, o equivalente à média de cinco solicitações por profissional. Os jornalistas representam apenas 1,2% dos usuários do e-Sic. Os pedidos que a categoria profissional encaminhou ao sistema do governo federal equivalem a 2,82% dos formulados por todos os cidadãos no período.

A análise dos dados indicou um aumento crescente no número de usuários do e-Sic ao longo dos anos, como apresentado na Tabela 01. Cabe a observação de que o cálculo do total de solicitantes gerais e de usuários jornalistas não é uma soma simples do número de usuários a cada ano, considerando que uma mesma pessoa pode apresentar pedidos em vários anos.

Os dados gerais puderam ser obtidos a partir da geração de relatório estatístico disponível no site da Controladoria Geral da União[38]. Já os dados relacionados a jornalistas foram identificados a partir da elaboração de banco de dados próprio derivado de arquivos em formato *open data* da CGU. Como os arquivos originais são separados por ano, foi preciso excluir as repetições para se chegar ao número total de solicitantes. Assim, identificou-se que 3.948 jornalistas fizeram uso do e-Sic entre maio de 2012 e dezembro de 2018.

Como ocorre com o público geral, o número de jornalistas usuários do sistema federal tem crescido desde sua implantação. Em 2012, 517 profissionais da imprensa

---

[38] O sistema e-Sic permite a apresentação de pedidos a pessoas físicas e jurídicas. Segundo relatório estatístico da CGU, requerimentos de informação feitos por empresas representam 4,9% dos pedidos registrados no sistema entre maio de 2012 e dezembro de 2018. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/relatorios-estatisticos/relatorios-estatisticos. Acesso em 12 de abril de 2019.

acionaram o e-Sic. No ano seguinte, o número subiu para 683. Em 2014 foram 712; em 2015, 718; em 2016, 744, em 2017, 856, e em 2018, 934 (Tabela 01).

Conforme descrito no capítulo da Metodologia, a identificação profissional do autor do pedido não é obrigatória. Cidadãos que se registram no sistema e-Sic podem deixar de declarar tal informação. Deve-se considerar, portanto, que as pessoas autodeclaradas jornalistas não representam todo o universo de profissionais dessa categoria que faz uso da LAI[39]. Pode haver entre os usuários os que não informaram a profissão expressamente. A pesquisa ateve-se, dessa maneira, aos registros formalmente catalogados como de autores declarados jornalistas.

Tabela 01 – Evolução do número de solicitantes e de pedidos apresentados no e-Sic

Ano	Solicitantes geral	Solicitantes jornalistas	Nº pedidos geral	Nº pedidos jornalistas
2012	35.567	517	55.212	1.796
2013	51.638	683	86.661	4.351
2014	51.207	712	90.167	2.058
2015	55.302	718	102.423	2.385
2016	57.299	744	111.669	2.612
2017	59.223	856	121.536	3.374
2018	62.067	934	129.309	3.188
Total	323.680	3.948	696.977	19.764

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Como mostra a Tabela 01, o número de pedidos do público em geral apresentou crescimento uniforme. Nesse período, as solicitações de cidadãos aumentaram 134,2%. Já os pedidos de usuários-jornalistas cresceram 77,5% entre 2012 e 2018, mas com oscilações no período. Em relação ao número de usuários, o percentual de crescimento no universo de jornalistas foi superior ao do público em geral. O primeiro cresceu 80,65% e o segundo, 74,5%.

[39] O autor da pesquisa registrou-se no sistema do governo federal como jornalista no ano de 2012. Quando alguns dos pedidos de informação foram desviados para a área de assessoria de imprensa de órgão demandado, ao invés do tramite usual de tratamento da requisição pelo próprio setor responsável pelo e-Sic, o autor alterou seu cadastro para identificar-se como “empregado – setor privado”, levando em consideração sua atuação profissional em órgão da imprensa.

A série histórica pesquisada registra que houve oscilação em relação ao número de pedidos de usuários-jornalistas. Apesar de haver crescimento constante na quantidade de autores dessa categoria profissional, em relação ao volume de pedidos o valor encontrado em 2018 ficou abaixo do observado em 2013, quando foram apresentados 4.351, o maior volume desde a entrada em vigor da LAI. Essa variação em relação ao número de pedidos de jornalistas pode estar vinculada à expectativa que havia entre jornalistas no início da vigência da lei sobre seu potencial como mecanismo de obtenção de informação (DUTRA, 2015).

A análise dos dados de 2013 mostrou que, naquele ano, apenas dois jornalistas foram responsáveis pela apresentação de 988 pedidos. O primeiro, maior usuário da LAI entre jornalistas, fez 516 pedidos no ano; o segundo, 472, o que influenciou diretamente na elevação do número de 2013. Os dois profissionais reduziram em muito o uso nos anos seguintes. O autor de 516 pedidos está entre os entrevistados nesta pesquisa. Seu relato reafirma que havia uma grande expectativa em relação à lei de acesso. Mas a explicação para o baixo uso nos anos seguintes está mais relacionada a mudanças na carreira do profissional do que à decepção com a eficácia da LAI. O relato do repórter será tratado em capítulo posterior.

6.1 Perfil de autores, intensidade e frequência de pedidos

Dos 19.764 cidadãos registrados como jornalistas que apresentaram pedidos de acesso à informação entre 2012 e 2018, 54% declararam-se ser do sexo masculino e 45% do feminino (1% não informou o sexo). Em relação à idade, os profissionais foram agrupados por faixa etária. O maior contingente tem idade entre 26 e 35 anos, representando 37,18% dos usuários jornalistas do e-Sic. O segundo maior grupo está na faixa entre 36 e 45 anos. Esses são 23,25%. Em seguida estão os entre 46 e 55 anos, representando 13,75% dos usuários-jornalistas. Entre 19 e 25 anos são 9,5%; entre 56 e 65 anos, 8,92%; e acima de 66 anos, 3,98%. Há ainda um contingente de 3,42% que não indicou a data de nascimento no cadastro do sistema federal e, por esse motivo, não foi possível calcular sua idade.

Em relação ao grau de instrução, declararam ter nível superior 63% dos usuários-jornalistas. Outros 20% disseram ter pós-graduação e 8% mestrado e/ou doutorado. Um contingente de 6% disse ter apenas nível médio.

Quanto ao domicílio dos solicitantes, os dados do cadastro indicam que a distribuição dos jornalistas registrados no e-Sic reproduz a concentração das redações

nos grandes centros do país: 31,7% indicaram residir no estado de São Paulo; 13,3% no Distrito Federal; 12,8% no Rio de Janeiro; 6,1% em Minas Gerais; 5,5% no Rio Grande do Sul; 3,5% no Paraná; 2,7% em Santa Catarina; 2,3% na Bahia; e 1,8 em Pernambuco.

Considerando agrupamento por região do país, a maior parte, 52%, está no Sudeste; 17% no Centro-Oeste; 12% no Sul; 11% no Nordeste; e 4% no Norte. No cadastro estão 46 usuários (1% do total da categoria profissional) que declararam residir em 17 diferentes países, sendo que o maior contingente, 13 dos profissionais, está nos Estados Unidos. Outros 159 jornalistas não informaram local de residência.

A maior parte dos jornalistas está concentrada nas capitais das 27 unidades da federação, onde estão 65% dos profissionais registrados no e-Sic. A cidade de São Paulo aparece como residência do maior número: 809 ou 20,5%. Em seguida está Brasília com 525 ou 13% do total. A cidade do Rio de Janeiro figura em terceiro lugar com 403 ou 10% dos profissionais; Porto Alegre tem 122 ou 3% dos jornalistas cadastrados no sistema federal. Entre as cidades que não são capitais de seus estados o maior número de profissionais está registrado em Niterói, com 33 jornalistas, e Campinas, com 29, seguida de Santos, com 24.

Em relação ao número de pedidos apresentados nos sete anos de vigência da LAI, a maioria dos jornalistas, 64,72%, acionou o e-Sic apenas uma vez. Outros 12,77% apresentaram dois pedidos entre maio de 2012 e dezembro de 2018. Apesar de elevado, o percentual de autores de apenas um pedido é menor do que o encontrado no universo de todos os cidadãos. Segundo relatório estatístico da CGU[40], esse contingente representa 81,3% do total de usuários do sistema eletrônico federal de acesso à informação no período.

Na análise da intensidade com que os jornalistas utilizaram a LAI, aplicou-se critério estatístico de agrupamento por classe. O cálculo do número de classes foi obtido a partir da fórmula de Sturges, como mencionado no capítulo da Metodologia. Adotou-se agrupamento por classe com intervalos abertos ou desiguais por conta da grande concentração de jornalistas com menos de cinco pedidos apresentados no e-Sic. Aplicada a fórmula de Sturges, chegou-se ao agrupamento dos jornalistas em 13 classes definidas segundo o número de pedidos apresentados pelo profissional (Tabela 02).

[40] Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/relatorios-estatisticos/relatorios-estatisticos. Acesso em 12 de abril de 2019.

Tabela 02 – Jornalistas por número de pedidos apresentados no e-Sic (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Nº de pedidos por jornalista	Quantidade de jornalistas	% sobre total de jornalistas
1	2555	64,72
2	504	12,77
3	206	5,22
4	142	3,60
5	98	2,48
6 a 10	172	4,36
11 a 20	115	2,91
21 a 30	53	1,34
31 a 40	22	0,56
41 a 50	15	0,38
51 a 80	28	0,71
81 a 110	13	0,33
mais de 111	25	0,63

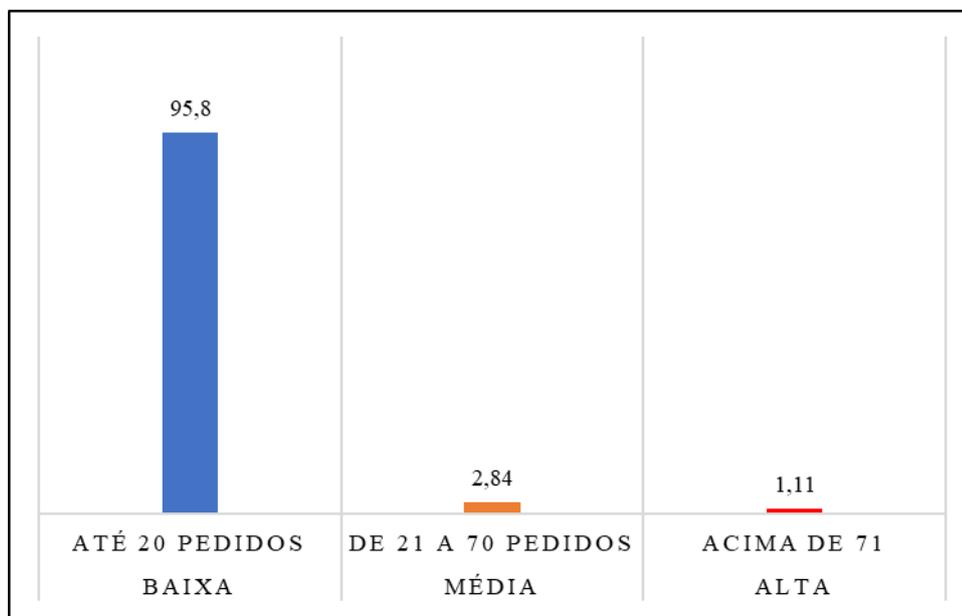
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

A partir da identificação do número de pedidos por solicitante nos sete anos de vigência da LAI propõe-se uma classificação dos jornalistas como usuários de alta, média ou baixa intensidade em relação à quantidade de vezes em que o profissional acionou o sistema eletrônico do governo federal. Entre os de alta intensidade há um subgrupo cujo uso da LAI pode ser considerado como de altíssima intensidade. E entre os de baixa também estão os de baixíssima intensidade que são os que apresentaram menos de um pedido por ano no período de vigência da lei de acesso até dezembro de 2018 (Gráfico 01).

Considerou-se de baixa intensidade os que apresentaram até 20 pedidos no período, o que equivaleria a uma média de menos de três pedidos/ano. Esses representam 95,8% dos jornalistas usuários do sistema. Desse contingente, os de baixíssima intensidade são os que apresentaram até seis pedidos em todo o período, equivalendo a 90,25% dos profissionais registrados no e-Sic.

Classifica-se como usuário de média intensidade aqueles que remeteram ao e-Sic entre 21 e 70 pedidos, com média anual entre 3 e 10 pedidos. Esses são 2,84% dos jornalistas. Já os de alta intensidade são os que enviaram mais de 71 pedidos (1,11% do total), com média anual acima de dez requerimentos de informação via LAI. Nesse último grupo estão incluídos 14 profissionais, 0,35% dos solicitantes dessa categoria

profissional, que apresentaram mais de 200 pedidos no período e média anual acima de 28.

Gráfico 01 – Percentual de jornalistas segundo categoria de intensidade de pedidos apresentados no e-Sic (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Se o volume de pedidos apresentados entre 2012 e 2018 indica que a maioria dos jornalistas fez pouquíssimo uso do instrumento, por consequência, a aferição da frequência com que os requerimentos de informação foram enviados ao sistema eletrônico do governo federal também aponta para indicadores de baixa utilização do e-Sic. A maior parte dos cidadãos registrados como jornalistas, 83,2%, só apresentou pedido em um dos sete anos de vigência da lei. Outros 9,95% fizeram uso do instrumento em dois anos e 3,24% em três anos (Tabela 03). Apenas 18 jornalistas, 0,46% apresentaram pedidos em todos os sete anos de vigência da LAI.

Tabela 03 – Percentual de jornalistas em relação ao total de pedidos enviados pelo e-sic (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Nº de anos com envio de pedidos	Quantidade de jornalistas (%)
1 ano	83,21
2 anos	9,95
3 anos	3,24
4 anos	1,72
5 anos	0,94
6 anos	0,48
7 anos	0,46

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Tanto a predominância de baixa intensidade como a baixa frequência dos pedidos de informação via lei de acesso parecem indicar que a LAI ainda é instrumento cujo potencial de utilização por jornalistas não é bem explorado. Embora pesquisas realizadas a partir da análise do noticiário tenham registrado o uso do mecanismo legal como ferramenta de apuração (NASCIMENTO, RODRIGUES E KRAEMER, 2015, e DUTRA, 2015), os dados do sistema e-Sic apontam que boa parte dos profissionais enviam poucos pedidos ao governo federal. Por outro lado, é possível afirmar que há um pequeno grupo de jornalistas que vem adotando a LAI como ferramenta de apuração de maneira não só constante, como também intensa, com apresentação de grande volume de pedidos ao longo dos sete primeiros anos de vigência da lei.

6.2 Direcionamento dos pedidos

Entre 2012 e 2018, os pedidos dos usuários-jornalistas foram direcionados para cerca de 300 órgãos federais, incluindo ministérios, agências reguladoras, estatais, bancos públicos e universidades federais, todos vinculados ao e-Sic. Embora haja grande variedade de órgãos demandados, alguns aparecem com uma ligeira concentração de pedidos. Foi possível observar que os mais procurados por jornalistas, em sua maioria, não coincidem com os setores do governo que receberam mais pedidos considerando-se o público em geral.

O Ministério da Economia (até o final de 2018 denominado Ministério da Fazenda) concentrou 12,25% de todos os pedidos de informação de cidadãos. Em segundo lugar aparece o INSS, com 6,24% dos pedidos; seguido da Agência Nacional

de Energia Elétrica (Aneel), com 3,78%; Caixa Econômica Federal, 3,43%; e Superintendência de Seguros Privados (Susep), 3,2%[41].

No âmbito dos pedidos formulados apenas por usuários-jornalistas, o órgão mais demandado foi o Ministério da Saúde, com 822 solicitações (4,16% do total de pedidos feitos por essa categoria profissional no e-Sic). Em seguida estão: Ministério das Relações Exteriores, 772 pedidos ou 3,91%; Ministério da Economia, 759 ou 3,84%; Ministério de Ciência e Tecnologia, 597 ou 3,02%; Departamento de Polícia Federal (DPF), 581 ou 2,94%; Caixa Econômica Federal, 547 ou 2,77%; Petrobras, 510 ou 2,58%; Ministério da Justiça, 492 ou 2,49%; e Ministério do Planejamento[42], 473 ou 2,39%, como mostra a Tabela 04 formada pelos 40 órgãos mais demandados por usuários-jornalistas do e-Sic.

[41] Disponível em: http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm. Acesso em 18 de agosto de 2019.
[42] O Ministério do Planejamento foi extinto em janeiro de 2019 e suas atribuições incorporados ao Ministério da Economia. Como o estudo analisa pedidos de informação feitos no período de 2012 a 2018 foi mantida a estrutura original do governo na época dos pleitos formulados via e-Sic. O mesmo aplica-se para outras pastas extintas ou rebatizadas a partir da reestruturação do primeiro escalão do governo federal em janeiro de 2019.

Tabela 04 – Órgãos mais demandados por jornalistas no e-Sic (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Órgãos	Nº pedidos	%
MS – Ministério da Saúde	822	4,16
MRE – Ministério das Relações Exteriores	772	3,91
ME – Ministério da Economia	759	3,84
MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inov. e Com.	597	3,02
DPF – Departamento de Polícia Federal	581	2,94
CEF – Caixa Econômica Federal	547	2,77
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.	510	2,58
MJ – Ministério da Justiça	492	2,49
MP – Ministério do Planejamento, Desenv. e Gestão	473	2,39
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	448	2,27
ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	448	2,27
MEC – Ministério da Educação	409	2,07
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	351	1,78
INEP – Instituto Nac. de Est.e Pesq. Educ. Anísio Teixeira	345	1,75
MT – Ministério do Trabalho	334	1,69
CGU – Controladoria Geral da União	318	1,61
SECOM-PR – Sec. de Com. Social da Pres. da República	311	1,57
BNDES – Banco Nacional de Desenv. Econômico e Social	307	1,55
CEX – Comando do Exército	303	1,53
MinC – Ministério da Cultura	295	1,49
MAPA – Ministério da Agricultura, Pec.e Abastecimento	281	1,42
SGPR – Sec. Geral da Presidência da República	263	1,33
MCIDADES – Ministério das Cidades	258	1,31
ANP – Agência Nac. do Petróleo, Gás Nat.e Biocomb.	255	1,29
ME – Ministério do Esporte	248	1,25
MME – Ministério de Minas e Energia	230	1,16
BACEN – Banco Central do Brasil	217	1,10
MD – Ministério da Defesa	208	1,05
COMAER – Comando da Aeronáutica	204	1,03
MTPA – Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	200	1,01
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações	200	1,01
IBAMA – Inst. Brasileiro do Meio Ambiente	195	0,99
CC-PR – Casa Civil da Presidência da República	195	0,99
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária	192	0,97
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	190	0,96
BB – Banco do Brasil S.A.	187	0,95
MDIC - Ministério da Ind., Comércio Exterior e Serviços	170	0,86
GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional	162	0,82
DNIT/MT – Dept. Nac. de Infraestrutura de Transportes	154	0,78
EBC – Empresa Brasil de Comunicação S.A.	151	0,76

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.
Obs.: % sobre o total de pedidos formulados por usuários-jornalistas.

Considerando-se os dez órgãos mais demandados quatro aparecem tanto nos pedidos apresentados pelo público em geral como por jornalistas. São eles os ministérios da Saúde e Economia, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Caixa Econômica Federal.

Os pedidos dos cidadãos de uma maneira geral apontam para áreas que cuidam de aposentadorias, serviços postais e bancários. Na lista de mais demandados por jornalistas aparecem órgãos como o Itamaraty (guardião de documentos sigilosos sobre as relações diplomáticas) e ainda setores vinculados à investigação, como DPF e Ministério da Justiça. Há também a estatal Petrobras, que esteve no epicentro da chamada Operação Lava-Jato.

Na ponta inversa do ranking de órgãos menos demandados por jornalistas estão instituições que receberam dois ou um pedido de informação. Em sua grande maioria são universidades e institutos federais de ensino. Embora pulverizados, os pedidos destinados à área de educação, incluindo MEC, Inep e Capes, representam 13,03% do total de solicitações de jornalistas. Para o setor econômico e financeiro do Poder Executivo (Ministério da Economia e bancos públicos) foram destinados 10,6% dos pleitos via e-Sic.

Embora o Ministério da Saúde tenha sido o órgão individualmente mais demandado, a área de saúde como um todo, incluindo os demais ligados à Pasta, responde por 5,84% dos pedidos. A área de segurança e investigação, que inclui o Ministério da Justiça, o DPF e ainda a Polícia Rodoviária Federal, recebeu 8% dos pedidos de informação de jornalistas. As Forças Armadas, o Ministério da Defesa e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) aparecem com 4,96%. O Itamaraty recebeu 3,91% dos pedidos de usuários-jornalistas.

6.3 Respostas: acesso concedido x acesso negado

No sistema e-Sic, as respostas estão classificadas nas seguintes categorias: “acesso concedido”, “acesso negado”, “parcialmente concedido”, “informação inexistente”, “não se trata de pedido de informação”, “órgão não tem competência para prestar a informação”, “pergunta duplicada/repetida”, e “encaminhado para e-Ouvidoria”. Como explicitado no capítulo da Metodologia, essas categorias foram incorporadas ao estudo a fim de qualificar as respostas segundo sua classificação formal pela CGU. Cabe a ressalva de que um pedido registrado como “concedido” no julgamento do órgão pode não atender completamente ao que o solicitante requisitou via

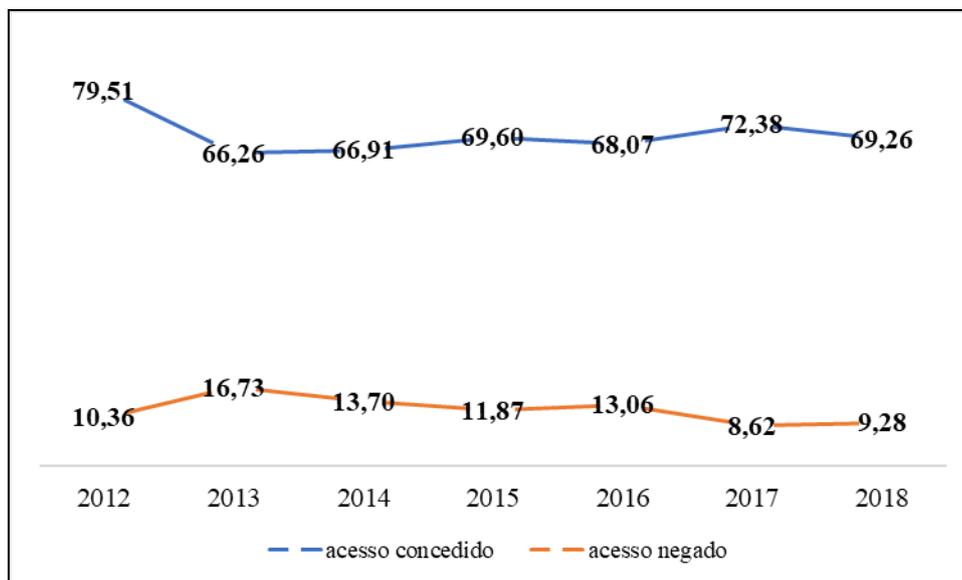
e-Sic[43]. Todavia, levando em consideração que o índice de recursos apresentados por usuários-jornalistas representa menos de 15% dos pedidos originais, o termo "concedido" pode ser percebido como uma informação que foi disponibilizada.

Dos 19.764 pedidos de usuários-jornalistas, 69,72% foram concedidos, 12,18% negados e 6,67% parcialmente concedidos. Em 4,85% dos casos, a informação solicitada foi considerada inexistente. Em 2,71%, o órgão demandado não tinha competência para responder. Registrou-se ainda que em 2,15% dos pedidos foram enviadas perguntas duplicadas e/ou repetidas. Em 0,11%, o caso foi remetido à Ouvidoria da CGU, e em outros 0,08%, o sistema não registra informação sobre tipo de resposta. No que pode ser uma indicação de que, majoritariamente, há entendimento sobre o que é uma solicitação de informação via LAI, no grupo de jornalistas apenas 1,53% das respostas foram incluídas na categoria "não se trata de pedido de informação".

Em 2012, primeiro ano de vigência da lei de acesso, registrou-se o maior percentual de pedidos concedidos a usuários-jornalistas do e-Sic: 79,51%. Entre 2013 e 2016 e ainda em 2018, período que compreende os governos Dilma Rousseff e Michel Temer, o índice oscilou três pontos percentuais entre 66,26 % e 69,91%. Em 2017, chegou a 72,38%. (Gráfico 02).

Na série histórica, a taxa de pedidos negados teve os menores percentuais nos anos de 2017 e 2018. O maior foi encontrado em 2013, 16,73%, ano em que também se registrou o maior número de solicitações de usuários-jornalistas no e-Sic.

[43] O próprio autor já recebeu manifestações de órgãos demandados com a classificação de pedido "concedido", mas foi necessário interpor recursos porque a resposta dada não coincidia integralmente com a informação requisitada.

Gráfico 02 – Evolução de pedidos de jornalistas (%) segundo tipo de resposta

79,51 66,26 66,91 69,60 68,07 72,38 69,26

10,36 16,73 13,70 11,87 13,06 8,62 9,28

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018

acesso concedido acesso negado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Obs: Os dados de 2012 equivalem ao período de maio a dezembro daquele ano.

Para se ter uma referência se os percentuais encontrados nos pedidos de jornalistas apresentam alguma discrepância procedeu-se comparação com resultados obtidos nas solicitações do público em geral. Observou-se também os índices registrados nos pedidos de pessoas que se identificaram no e-Sic como pesquisadores. Essa categoria representa 2% dos usuários do sistema eletrônico federal entre 2012 e 2018, percentual superior ao dos jornalistas, 1,2%.

De acordo com relatório estatístico da CGU[44] compreendendo o período estudado, dos 696.977 pedidos apresentados no e-Sic pelos cidadãos, 70,09% foram concedidos. Outros 4,62% parcialmente concedidos. Os negados representam 8,35% do total. No universo apenas dos jornalistas, o percentual na categoria “concedidos”, 69,72%, guarda proximidade com o que foi registrado tanto no caso dos pedidos apresentados por pesquisadores como por todos os cidadãos como mostra a Tabela 05. Os pesquisadores apresentam um ponto percentual a mais do que os jornalistas nessa categoria de resposta.

[44] Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/relatorios-estatisticos/relatorios-estatisticos. Acesso em 12 de abril de 2019.

Tabela 05 – Tipo de repostas dadas a jornalistas, pesquisadores e público em geral no sistema e-Sic (%) (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Tipo de resposta	Jornalistas	Pesquisadores	Público geral
Acesso concedido	69,72	71,78	70,09
Acesso negado	12,18	6,86	8,35
Informação inexistente	4,85	5,18	2,87
Acesso parcialmente concedido	6,67	5,92	4,62
Órgão não tem competência p/ responder	2,71	4,05	3,41
Pergunta Duplicada/Repetida	2,15	3,1	1,85
Não se trata de solicitação de informação	1,53	3	8,3
Encaminhado para o e-Ouvidoria	0,11	0,23	0,43

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Expandindo-se a comparação a todas as 15 categorias profissionais declaradas no e-Sic[45], pode-se observar que algumas aparecem com percentuais mais elevados de pedidos registrados como "concedidos" no e-Sic. Solicitantes que se identificaram como "membro de partido político" tiveram 79,08% do acesso às informações aprovado. Em seguida estão as categorias "membro de ONG nacional", com índice de 77,55%; "servidor público federal", 75,71%; "estudante", 73,04%; "pesquisador" 71,78%; e, em sexto lugar, "jornalistas", 69,72%.

Em relação aos pedidos negados, o grupo de jornalistas tem o terceiro maior percentual dentre as categorias profissionais, 12,18%. Em primeiro lugar estão solicitantes identificados como "representante sindical", 23,32%, seguido da categoria "empresário", 13,18%. Os autodeclarados representantes sindicais equivalem a apenas 0,11% do total de solicitantes entre 2012 e 2018. Os empresários são 5,07% do universo de todos os usuários do e-Sic (Tabela 06).

[45] O sistema e-Sic possui no cadastro do usuário campo para identificação categoria profissional cujo preenchimento não é obrigatório, como já exposto no capítulo da Metodologia. Neste campo há 15 profissões para que o usuário indique a sua, se assim desejar. Há ainda a categoria "outra" para aqueles que sejam de profissão diversa às disponíveis no sistema. O campo da categoria profissional também pode ser deixado em branco. Esse último contingente não foi considerado nesta análise específica sobre respostas por categoria profissional.

Tabela 06 – Tipo de respostas dadas (%) a jornalistas, pesquisadores e público em geral no sistema e-Sic (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Categoria profissional	Concedido	Negado	Parc. Concedido
Repres. sindical	54,82	23,32	5,16
Empresário	63,46	13,18	4,08
Jornalista	**69,72**	**12,18**	**6,67**
Membro partido político	79,08	9,71	4,8
Profissional liberal	67,06	9,71	4,97
Outra	67,06	9,71	5,15
Membro ONG internac.	65,98	9,34	5,39
Empreg. empresa privada	67,62	9,3	4,73
PÚBLICO GERAL	**70,09**	**8,35**	**4,62**
Serv.pub. estadual	69,17	7,37	4,21
Serv.pub.municipal	69,56	7,16	4,3
Serv.pub.federal	75,71	7,02	3,98
Pesquisador	71,78	6,86	5,92
Professor	69,26	6,69	4,92
Estudante	73,04	6,56	4,83
Membro ONG nacional	77,55	5,39	4,43

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

O sistema e-Sic contém sete categorias para classificar o motivo da negativa de acesso: “pedido incompreensível”; “pedido genérico”; “informação sigilosa de acordo com legislação específica”; “dados pessoais”; “pedido exige tratamento adicional de dados”; “pedido desproporcional ou desarrazoado”; “informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011” (LAI). Essas categorias reproduzem dispositivos legais estabelecidos no decreto 7.224, que regulamentou a lei de acesso (BRASIL, 2012).

A justificativa para negar um pedido e seu respectivo enquadramento nas categorias acima descritas são atos do próprio órgão demandado. Dessa maneira, tal classificação deve ser considerada com reservas, uma vez que um pedido classificado como “genérico” na primeira resposta dada ao solicitante pode ter seu enquadramento revisto em instância superior. Com a apresentação de recurso, um pedido negado pode vir a ser concedido. A análise das respostas dadas em recursos será tratada adiante.

Distorções no tratamento dispensado a pedidos de acesso à informação por conta da identidade do autor foram descritos em estudo da organização não-governamental

Artigo 19 (2018), avaliação compartilhada por Michener, Contreras e Niskier (2017). Há entendimento de que o processamento do pedido pelo setor público pode ser afetado pela identificação dos autores. Ao saber a profissão de quem apresentou a demanda, a administração pode retardar a resposta ou ainda deixar de prestar a informação devida.

O estudo da ONG Artigo 19, que não se limita ao nível federal de governo e inclui os níveis estadual e municipal, descreve casos de desvios dos princípios da transparência previstos na LAI em razão da identidade do autor do pedido. A entidade cita que, no caso dos jornalistas, há indicações de que solicitações de informação podem ter as respostas agilizadas, mas também podem deixar de ser fornecidas sob temor de como o profissional vai usar o dado que receberá.

> [...] em decorrência de sua identificação como jornalista, o requerente teve tratamento diferenciado por parte do órgão, seja no sentido de prover-lhe informações mais facilmente do que esperava-se (o servidor temia que represando a informação o jornalista poderia tomar alguma providência, como noticiar essa falta de acesso) ou seja no sentido de negar-lhe ou dificultar-lhe o acesso. No segundo caso, os jornalistas com frequência foram encaminhados indevidamente à assessoria de imprensa, mesmo nunca tendo solicitado que isso fosse feito. Além disso, houve casos em que os servidores negaram o acesso à informação justamente por medo de que ela fosse noticiada por alguma mídia, especialmente nos casos em que tratava-se de alguma informação sensível, que pudesse expor alguma grande irregularidade do poder público (ARTIGO 19, 2018, p.13)

Os problemas decorrentes da exigência de identificação da identidade do autor do pedido para o órgão demandado foram apresentados, no âmbito do governo federal, à CGU pela Artigo 19. A partir de novembro de 2018, o e-Sic passou a dispor de uma opção para que o solicitante indique se quer ter sua identidade preservada ou não a cada pedido feito. Os dados do autor ficam guardados no sistema da CGU, mas o órgão a quem o pleito é dirigido não tem acesso a essa informação.

Embora esses estudos indiquem que a identidade do autor pode afetar a maneira com que sua solicitação será analisada pelo órgão público, a análise dos percentuais de concessão ou negativa dos pedidos parece não ser suficiente para atribuir a causa da resposta negativa à profissão do autor do pedido. Deve-se considerar ainda que outros fatores podem contribuir para a solicitação não ser atendida. O tipo de informação solicitada e as características dos órgãos demandados - se mais ou menos inclinados à proteção dos dados que detêm - são elementos que também devem ser considerados.

6.3.1 Repostas por órgãos da administração federal

De uma maneira geral, os dados da CGU apontam para um percentual majoritário de pedidos de informação "concedidos", indicando que a LAI estaria contribuindo para a transparência do Estado. Ou seja, se a maior parte dos pedidos dos cidadãos é atendida, não só o Executivo federal estaria inclinado a assegurar sua *accountability*, como a lei de acesso, no caso dos jornalistas, seria uma ferramenta de obtenção efetiva de informações.

Todavia, se na média geral das solicitações de jornalistas predomina a resposta "concedido", a análise por órgão demandado mostra que há variações entre as áreas da administração pública federal em relação ao atendimento de pedidos de informação. No órgão mais demandado pelos jornalistas, o Ministério da Saúde, foram concedidas 85,64% das solicitações. O ministério negou apenas 2,43% e concedeu parcialmente outros 6,45%.

No Ministério das Relações Exteriores, segundo órgão mais demandado por jornalistas entre 2012 e 2018, os pedidos atendidos são pouco mais da metade, 51,17%. O Itamaraty negou quase um terço (29,92%) das solicitações de informação que recebeu de usuários-jornalistas. O Ministério da Economia também apresenta índice de concessão de pedidos próximo à metade dos pleitos enviados ao órgão, 51,78%. Foram negados 22% dos pedidos.

Na lista dos dez órgãos mais demandados por jornalistas, Departamento de Polícia Federal (DPF) e Petrobras atenderam menos da metade das requisições de informação, sendo encontrados, respectivamente, os percentuais de 45,61% e 49,22% na categoria "concedidos". O DPF negou 21% dos pedidos e atendeu parcialmente outros 22,2%. Na Petrobras o percentual de negados foi de 28,43% e os parcialmente concedidos 7,84%.

A Tabela 07 mostra os maiores percentuais de pedidos atendidos entre os órgãos mais demandados por jornalistas. O Ibama aparece em primeiro lugar concedendo 93,33% das informações solicitadas, seguido pelo Dnit, com 90,26%. Como se pode verificar, todos os órgãos com altos índices de atendimento dos pedidos tratam de temas técnicos de suas áreas, fugindo ao perfil de setores do governo ligados à investigação, segurança e defesa que parecem mais inclinados à proteção das informações.

Tabela 07 – Órgãos com maior percentual de pedidos de jornalistas atendidos (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Órgãos	% concedidos	% negados
IBAMA – Inst. Brasileiro do Meio Ambiente	93,33	1,54
DNIT/MT – Dept. Nac. de Infra. de Transportes	90,26	3,25
MinC – Ministério da Cultura	89,15	1,02
ME – Ministério do Esporte	89,11	4,03
MEC – Ministério da Educação	87,29	2,93
MME – Ministério de Minas e Energia	86,52	4,35
MS – Ministério da Saúde	85,64	2,43
FNDE – Fundo Nac. de Desenvolvimento da Educação	83,68	6,84
INEP – Inst. Nac. de Est. e Pesq.Educ. Anísio Teixeira	82,61	6,67
EBC – Empresa Brasil de Comunicação S.A.	82,12	7,28

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

A Tabela 08 apresenta os órgãos com maior índice de pedidos negados. Da lista, três lidam com questões financeiras (Banco do Brasil, Caixa e Banco Central) e podem rejeitar pedidos de informação alegando sigilo bancário. Outros três órgãos são detentores de informações sobre a estrutura e atos da Presidência da República: GSI, Casa Civil e Secretaria-Geral da Presidência. O Itamaraty possui acervo diplomático, incluindo as trocas de correspondências majoritariamente classificadas como sigilosas entre as representações do país no exterior e a chancelaria em Brasília.

Tabela 08 – Órgãos com maior percentual de pedidos de jornalistas negados (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Órgãos	% concedidos	% negados
GSI – Gabinete de Segurança Institucional	36,42	46,91
BB – Banco do Brasil S.A.	39,57	41,18
CC-PR – Casa Civil da Pres. da República	53,33	32,82
CEF – Caixa Econômica Federal	51,74	31,63
SGPR – Secretaria-Geral da Pres. da República	52,47	31,56
MRE – Ministério das Relações Exteriores	51,17	29,92
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.	49,22	28,43
ANP – Agência Nac. Petróleo, Gás Nat.e Biocomb.	61,18	27,84
MDIC - Ministério da Ind., Com. Ext. e Serviços	54,12	24,71
BACEN – Banco Central do Brasil	55,76	23,96

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Com maior percentual de pedidos negados a jornalistas na administração federal, o GSI recebeu 162 solicitações de usuários-jornalistas, sendo quase a metade negada (46,91%). Outras 36,42% foram classificadas como "pedido concedido". Em 34,21% dos casos negados, o GSI registrou como justificativa para sua decisão que a informação requerida era sigilosa "de acordo com legislação específica", ou seja, o que era solicitado estava fora do âmbito da LAI e teria sua proteção resguardada em outra legislação. Em outros 26,32% dos casos, o pedido foi negado por ser considerado "desproporcional ou desarrazoado"; em 17,11% o pleito foi enquadrado como "genérico".

O Banco do Brasil recebeu 187 pedidos e negou acesso em 41,18% dos casos. Principal justificativa apresentada para a negativa: a informação solicitada era sigilosa com base em lei específica. No caso da instituição, a justificativa indica que o sigilo bancário serviu para rejeitar a solicitação. Justificativa semelhante foi dada em 51,45% dos pedidos negados pela Caixa Econômica Federal. Em outros 28,90%, a Caixa alegou que a informação solicitada estava classificada como sigilosa segundo a própria LAI e, portanto, o pedido não pôde ser atendido.

Na Casa Civil dos 195 pedidos, 32,82% foram negados. Nesse universo, a grande maioria, 67,19%, sob alegação de que os pedidos seriam genéricos. Em outros 12,50%, a informação solicitada estava classificada como sigilosa segundo critérios da própria LAI. Outros 6,25% os dados demandados faziam parte de processo decisório governamental ainda em curso. Nesse último caso, a LAI só assegura acesso a documentos usados na preparação de algum ato após concluído o processo decisório. Na Secretaria-Geral, órgão vinculado à Presidência da República, dos 31,56% de pedidos negados, cerca de ¾ deles (77,11%) foram enquadrados como genéricos.

O Itamaraty recebeu no período analisado 772 solicitações de informação remetidas por usuários-jornalistas do e-Sic. Foram negadas 231 delas (29,92%). Em 43,72% dos pleitos rejeitados, a chancelaria sustentou que seria necessário fazer tratamento adicional aos dados solicitados, circunstância prevista no decreto 7.724 como motivo para negativa do pedido.

Da relação de órgãos com maior percentual de negativa, três participaram das discussões para elaboração da LAI entre 2006 e 209: GSI, MRE e Casa Civil. Os dois primeiros estavam alinhados durante o processo elaboração da lei. Assim como as Forças Armadas, GSI e Itamaraty eram contrários à flexibilização das regras de classificação de documentos sigilosos.

Como exposto no capítulo sobre os antecedentes da LAI, GSI e Itamaraty defendiam prazos maiores de proteção de arquivos considerados sensíveis, sob argumento de risco à soberania e segurança nacional. Memorando nº 37 de 29 de julho de 2008, guardado nos arquivos do Itamaraty, relata que o ministério com apoio da Defesa e do GSI convenceu o governo a manter no projeto de lei que seria enviado ao Congresso no ano seguinte a possibilidade de renovação por tempo indeterminado dos documentos ultrassecretos (RELAÇÕES EXTERIORES, 2008).

Ao ser aprovada no Congresso, a LAI não manteve essa prerrogativa e os altos índices de pedidos negados desses dois órgãos nos sete primeiros anos de vigência da lei estariam a indicar que ainda existe uma cultura que tende ao sigilo nesses órgãos. No GSI, o sigilo é sustentado em função da segurança das autoridades que o gabinete protege (a segurança do presidente e vice-presidente está a cargo do órgão). No Itamaraty, resguardam-se as confidências diplomáticas envolvendo outras nações.

Essa inclinação à proteção dos dados não pôde ser atestada no âmbito das Forças Armadas. Isso porque o setor do governo que também se opôs à redução de prazos de sigilo previstos na LAI apresentou índices não uniformes de concessão e negativa de

pedidos. Entre 2012 e 2018, enquanto o Exército registrou no e-Sic ter atendido 79,54% dos pedidos e negado 9,9%, a Aeronáutica atendeu 56,37%, negou 18,14% e atendeu parcialmente 13,73%. A Marinha concedeu 65,05% e negou 14,56%, dando acesso parcial a outros 11,65% pedidos. O Ministério da Defesa tem percentual de concessão de 60,58%. Foram negadas 8,65% das solicitações e parcialmente atendidas 11,06%.

Apesar de jornalistas entrevistados pelo autor manifestarem percepção de que há grande dificuldade de obtenção de informações das Forças Armadas - tema a ser abordado em capítulo posterior -, os dados analisados não são suficientes para confirmar essa impressão. Como se pôde observar, o Exército apresentou elevado percentual de concessão de informação.

A Casa Civil, que também figura na tabela de maiores percentuais de negativas a jornalistas, associava-se à corrente do governo que, entre 2006 e 2008, defendia maior transparência e prazos mais restritos de proteção de documentos. Com a entrada em vigor da LAI, a Casa Civil, entre 2012 e 2018, apresentou tratamento inconstante em relação às respostas dadas a pedidos de informação a usuários-jornalistas.

Em 2012, primeiro ano de vigência da LAI, 44,44% dos pedidos analisados pela Casa Civil foram concedidos e 25,93% negados. Houve ainda um contingente de 29,63% de pedidos classificados como busca por “informação inexistente”. No ano seguinte, o percentual de negados superou os de concedidos. Foram aprovados 24,24% e rejeitados 63,64%. Em 2014, houve nova inversão com 88,57% das solicitações concedidas e 11,43% negadas. Em 2015, 70,59% concedidos e 23,53% negados. Em 2016, ano do impeachment da presidente Dilma Rousseff e que inclui, portanto, gestões de dois diferentes governos, foram concedidos 46,67% e negados 20%. Em 2017, já na gestão do então presidente Michel Temer, 84,21% foram concedidos e 5,26%. Em 2018, 62,50% concedidos e 18,75% negados.

Da análise dos índices de respostas a pedidos feitos por usuários-jornalistas pode-se concluir que a maior parte é atendida, mas há órgãos do governo federal em que o uso da LAI enfrenta mais restrições, notadamente naqueles detentores de informações sensíveis vinculadas à Presidência da Pública, caso do GSI, bem como de documentos diplomáticos sob a guarda do Itamaraty.

6.4 Os sete primeiros meses de 2019

Com intuito de verificar se houve alguma inflexão no comportamento da administração pública com a mudança de gestão governamental a partir da posse do

presidente Jair Bolsonaro, foi incorporada à pesquisa a análise dos dados referentes ao período de janeiro a julho de 2019. Nesses setes meses, foram apresentados 76.542 pedidos pelos cidadãos de um modo geral e 2.040 por 722 usuários-jornalistas.

Em relação ao público geral, as solicitações classificadas como concedidas em 2019 representam 67,27% do total, segundo relatório estatístico produzido pela CGU[46]. Considerando a série histórica de pedidos enviados ao e-Sic nos sete primeiros meses de cada ano[47], esse percentual não apresenta grande diferença ao observado nos anos de 2014, 2016 e 2017, em que as solicitações atendidas variaram entre 67% e 68%. Em 2012, esse índice chegou a 82,86%, o maior da série histórica, seguido pelo de 2015, 73%, e o de 2013, 72,36%.

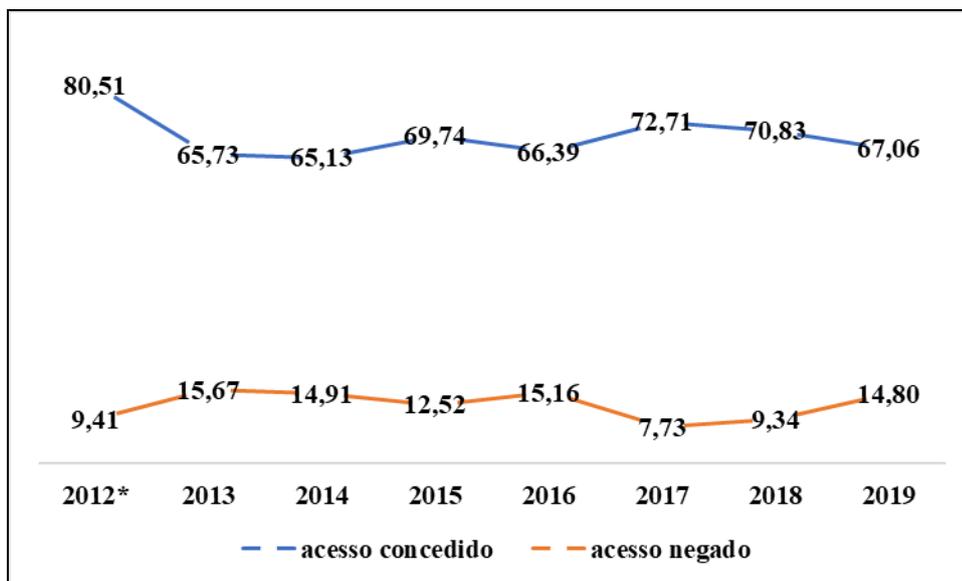
No âmbito das solicitações enviadas ao e-Sic por usuários-jornalistas, entre janeiro e julho de 2019, 67,06% foram concedidas. Segundo a série histórica (Gráfico 03), não há uma grande oscilação nesse percentual em relação primeiros sete meses dos anos de 2013, 2014 e 2016, em que a variação foi de cerca de dois pontos percentuais. Em 2012, registrou-se o maior volume de pedidos concedidos, 80,51%. Em 2017 e 2018, o índice ficou pouco acima dos 70%, e em 2015, apenas 0,26 pontos percentuais abaixo desse patamar.

Entre janeiro e julho de 2019, foram negados 7,79% dos pedidos formulados pelo público em geral, percentual próximo do observado nos sete primeiros meses do ano anterior, 7,25%. Na série histórica, o maior índice de pedidos negados no período de sete meses ocorreu em 2014, 11,52% e o mais baixo em 2017, 6,43%.

No universo dos usuários-jornalistas, o índice de negativas em 2019 foi 14,8%, percentual semelhante aos observados em 2013, 2014 e 2016. A maior parcela de solicitações negadas nessa série histórica ocorreu em 2013, com 15,67%, e a menor em 2017, 7,73%.

[46] Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/relatorios-estatisticos/relatorios-estatisticos. Acesso em 30 de agosto de 2019.

[47] No caso dos pedidos formulados em 2012, como o e-Sic só entrou em funcionamento em maio daquele ano foi considerado o período de sete meses (maio a novembro). Nos demais anos o período usado para a comparação com os dados de 2019 foi de janeiro a julho.

Gráfico 03 – Evolução de pedidos de jornalistas por tipo de resposta (%) nos sete primeiros meses de cada ano

80,51 65,73 65,13 69,74 66,39 72,71 70,83 67,06

9,41 15,67 14,91 12,52 15,16 7,73 9,34 14,80

2012* 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019

acesso concedido acesso negado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.
*Obs.: Os dados de 2012 equivalem ao período de maio a dezembro daquele ano.

Observando-se as respostas por órgão, seguindo a lista dos que mais se recusaram a atender pedidos de informação entre 2012 e 2018, tem-se que o GSI, que apareceu no topo dessa relação, registrou nos primeiros sete meses de 2019 não só elevado número de solicitações recebidas como também alto percentual de negativa de acesso. Nos sete meses de 2019, foram enviados 101 pedidos de usuários-jornalistas. Entre 2012 e 2018, o GSI recebeu um total de 162 pleitos dessa categoria profissional. Entre janeiro e julho de 2019, 68,32% das solicitações foram negadas, representando valor 21 pontos percentuais acima do registrado entre 2012 e 2018.

Como já mostrado na Tabela 08, na relação de órgãos com maior percentual de pedidos negados nos sete primeiros anos de vigência da LAI aparecem, após o GSI, Banco do Brasil, Casa Civil, Caixa Econômica Federal e Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Petrobras, Agência Nacional do Petróleo e Gás (ANP), Ministério do Desenvolvimento da Indústria, Comércio Exterior e Seviços (MDIC) e Banco Central. Dessa relação, não foi possível realizar comparação com os dados de 2019 em três órgãos. Banco do Brasil e ANP receberam, cada um, apenas oito pedidos de usuários-jornalistas. O MDIC foi extinto em janeiro de 2019.

Nos sete primeiros meses de 2019, a Casa Civil recebeu 30 solicitações e negou apenas uma. Em 18 pedidos o órgão concedeu a informação e, em outros cinco, concedeu parcialmente. À Caixa foram enviados 31 pedidos, que negou seis ou 19,35% do total, e concedeu 77,42% dos casos. Usuários-jornalistas remeteram para a Secretaria-Geral da Presidência 18 pedidos, sendo apenas um negado. Esses três órgãos registraram, portanto, percentuais de “negados” bem abaixo do que no período que abrangeu 2012 a 2018.

No Itamaraty, o movimento foi inverso. Ao invés de redução no volume de negativas, houve aumento, embora em patamar não tão expressivo como o detectado no caso do GSI. Em 2019, o Ministério das Relações Exteriores negou 39,2% dos pedidos, sendo que entre 2012 e 2018 esse índice foi dez pontos percentuais menor, 29,92%.

A Petrobras, que figura em sétimo lugar na lista de órgãos com maior percentual de pedidos negados nos primeiros sete anos de vigência da LAI, manteve o índice no mesmo patamar em 2019. Entre janeiro e julho deste ano, a estatal recebeu 61 pedidos de informação de usuários-jornalistas, tendo negado 27,87%. Entre 2012 e 2018 foram 28,43%. Foi observado aumento no percentual de pedidos concedidos. Em 2019, o índice chegou a 60%, quando no período anterior esteve em 49,22%.

O mesmo ocorreu no Banco Central. Destinatário de 17 pedidos de usuários-jornalistas em 2019, a instituição negou 17,65% deles. No período anterior o percentual de negativas foi de 23,96%. Já os concedidos em 2019, 64,71%, estão acima do observado no período entre 2012 e 2018, 55,76%.

Os indicadores encontrados na análise dos sete primeiros meses de 2019 mostram que houve ligeira redução no percentual de pedidos concedidos em relação aos dois anos anteriores, mas em volume ainda dentro dos patamares registrados ao longo dos sete primeiros aos de vigência da LAI. Os pedidos negados em 2019 assemelham-se a anos em que foi observada elevação nos índices de resposta classificados nessa categoria.

Dessa maneira, não é possível afirmar que neste ano houve piora, de um modo geral, nos indicadores de acesso à informação via e-Sic. No entanto, observou-se que órgãos como GSI e Itamaraty ampliaram as restrições de acesso a informações. Já órgãos como Casa Civil e Secretaria-Geral tiveram comportamento diverso, sendo menos refratários a pedidos de usuários-jornalistas.

6.5 As instâncias recursais

A tramitação de pedidos de acesso à informação tem cinco fases. A primeira compreende a apresentação do pedido e recebimento da resposta. Nessa fase, a administração pública tem 20 dias para responder, podendo prorrogar o prazo por mais 10 dias. Recebida a resposta, o cidadão não satisfeito pode apresentar recurso à primeira instância. Interposto o recurso, uma autoridade superior à que deu a primeira resposta tem que se manifestar em cinco dias.

Recebida a nova resposta, o cidadão pode recorrer novamente. Nessa etapa, o recurso precisa ser analisado pela autoridade superior do órgão que pode ser um ministro de Estado, um secretário-executivo da Pasta. Se ainda estiver insatisfeito com o que lhe foi informado, o cidadão pode apelar à Controladoria Geral da União. A CGU, segundo a LAI, está acima dos demais ministérios e órgãos federais, e tem poder legal para determinar, nesse grau de recurso, que um pedido anteriormente negado seja atendido. Cabe ainda um último recurso administrativo à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), instância formada por representantes de um grupo de ministérios sob o comando da Casa Civil.

Como descrito no capítulo da Metodologia, os pedidos de informação julgados em grau recursal são enquadrados nas categorias: “deferido”, “indeferido”, “parcialmente deferido”, “perda do objeto”, “perda parcial do objeto”, e “não conhecido” [48]. As categorias “perda do objeto” e “perda parcial do objeto” são adotadas quando, antes de a apelação ser analisada, o órgão que, originalmente, havia se negado a fornecer a informação, entrega o que foi solicitado.

O recurso é enquadrado como “não conhecido” quando a apelação não chega a ser examinada no mérito e é desconsiderada por conta de aspectos de admissibilidade. É atribuída essa categoria, por exemplo, quando o pedido original foi declarado atendido e, portanto, não caberia apelação. Para evitar distorções na classificação dos recursos, nos casos em que o órgão julgou que o pedido foi atendido, mas o solicitante recorreu, a CGU examina o caso para verificar se o apelante tem razão ou não (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014).

Entre 2012 e 2018, dos 19.764 pedidos de informação apresentados por usuários-jornalistas no e-Sic, 2.475 (12,52%) subiram em grau de recurso à primeira

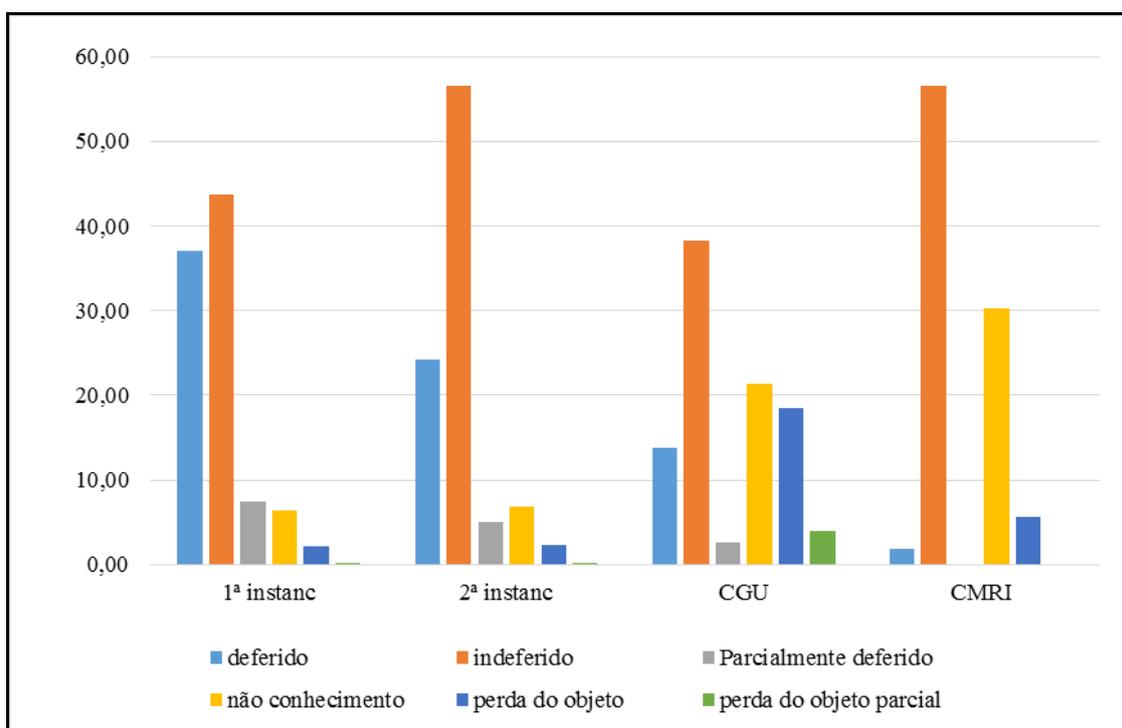
---

[48] Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/guia-de-procedimentos-para-atendimento-a-lei-de-acesso-a-informacao-e-utilizacao-do-e-sic#N-21Verificarseademanda. Acesso em 25 de agosto de 2019.

instância. À segunda instância houve 734 recursos, equivalentes a 29,65% dos submetidos à instância anterior. Em cerca de metade desses casos, 52,45% ou 385, houve apelação à CGU. À última instância, a CMRI, chegaram apenas 53 recursos de usuários-jornalistas, 13,76% das apelações que haviam sido apresentadas à instância inferior.

Dos 2.475 recursos em primeira instância, a Caixa Econômica Federal foi o órgão com maior número de apelações: 157. Em seguida aparece do Itamaraty, com 136; a Correios, com 115; a Polícia Federal, 93; e o Ministério de Ciência e Tecnologia, 92. Em segunda instância, os órgãos com maior número de recursos foram: Caixa, 60; Correios, 52; Itamaraty, 49; Banco do Brasil, 27; Petrobras, 26 e Secretaria-Geral da Presidência, 25.

Os dados do e-Sic indicam que o caminho dos pedidos de acesso à informação vai se estreitando à medida em que os recursos alcançam as instâncias superiores. A possibilidade de ter recurso deferido vai reduzindo ao longo do percurso (Gráfico 04). Dos 2.475 pedidos de jornalistas avaliados pela primeira instância recursal, 37,05% foram concedidos. Na segunda instância, o índice de deferimento foi de 24,25%. Na CGU, esse percentual foi de 13,77%. A CMRI deferiu apenas um dos 53 recursos de usuários-jornalistas que analisou. Em outros três casos, a comissão decretou “perda do objeto”, classificação que é adotada na análise de recursos no e-Sic quando, antes de a apelação ser analisada, o órgão que, originalmente, havia se negado a fornecer a informação, entrega o que foi solicitado.

Gráfico 04 – Recursos em pedidos de jornalistas por tipo de resposta (%) (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

O estreitamento das possibilidades de aprovação de um pedido em grau recursal pode ser observado no universo das demandas apresentadas pelos cidadãos. No total geral, foram 696.977 pedidos de acesso, 41.819 recursos em primeira instância, 17.038 em segunda instância, 9.250 recursos à CGU e 3.113 à CMRI. Na primeira instância, se o índice de recursos enquadrados exclusivamente na categoria "deferido" entre usuários-jornalistas foi de 37,05%, no público em geral chegou a 56,26%. Na segunda instância, esse percentual cai para 25,08%, similar ao observado entre usuários-jornalistas, 24,25%. Na CGU, foram deferidos 6,09%, quase metade do percentual no caso de recursos de jornalistas, 13,02%. Na última instância, a CMRI, foram deferidos apenas 21 das 3.113 apelações apresentadas por cidadãos em geral.

Desde que a LAI entrou em vigor, apenas uma usuária do e-Sic que informou ser jornalista teve recurso deferido pela CMRI. A partir dos dados da CGU e do cruzamento com fontes abertas foi possível identificar o caso. Trata-se de uma jornalista que, em 29 de março de 2014, indagou ao Instituto Federal de Brasília (IFB) se uma mesma estudante estava matriculada em dois diferentes *campi* da instituição.

O pedido foi negado nas duas primeiras instâncias sob alegação de que a informação era de caráter pessoal. A CGU também indeferiu o recurso pelo mesmo motivo. Em 5 de setembro de 2014, o caso foi julgado pela CMRI. A solicitante alegou no recurso que as normas internas do instituto de ensino vedavam a dupla matrícula e, por esse motivo, quis saber se determinada estudante estava vinculada a dois *campi* do IFB. A comissão concordou com autora do pedido e, contrariando parecer da CGU, deferiu o recurso afirmando que a informação requerida era pública e deveria ser fornecida[49].

Nos sete primeiros anos de vigência da LAI, apenas 23 jornalistas levaram seu recurso até a CMRI, entre eles a profissional que, em 2014, teve sua apelação deferida pela comissão. Entre 2012 e 2018, 625 jornalistas apresentaram apelações em primeira instância no e-Sic. Esse contingente representa apenas 15,83% dos usuários registrados com essa categoria profissional. A maior parte deles ou ficou satisfeita com resposta que recebeu ou preferiu não apresentar outros recursos. Na segunda instância, 194 jornalistas registraram recursos. Na CGU, foram 109.

6.5.1 As “resoluções negociadas” da CGU

Com poder para exercer um papel preponderante na garantia do acesso às informações solicitadas por usuários-jornalistas e cidadãos em geral, a CGU, ao longo dos anos, deixou de impor aos demais órgãos da administração federal ordem para entrega de documentos que vinham sendo negados pelas instâncias inferiores. A Controladoria adotou oficialmente estratégia chamada de “resolução negociada”, como descreve Kevin Dunion (2016), quando detectado que a informação requerida deveria ser liberada para o solicitante apesar de o órgão se recusar a fazê-lo.

> Normalmente isso ocorre quando o auditor informa ao órgão demandado sobre o resultado preliminar da avaliação do caso, segundo a qual este teria falhado em cumprir com suas obrigações – e, por essa razão, o recurso provavelmente deverá ser deferido em favor do demandante. Se o órgão concorda com esta avaliação preliminar e revisa sua decisão a fim de dar acesso à informação (ou qualquer outro tipo de solução), o caso

---

[49] Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/23480004405201471_CGU.pdf; e em http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/decisao-no-0182-2014-nup-23480-004405-2014-71.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2019.

> é encerrado, considerando-se que o recurso teria perdido o seu objeto. Caso o órgão não o faça, pode-se considerar que o recurso será provido (DUNION, 2016, p.7).

A análise dos recursos entre 2012 e 2018 confirma que a CGU passou a adotar com maior frequência essa estratégia. No caso de recursos apresentados por usuários-jornalistas em todo o período, 18,44% foram classificados como “perda do objeto” e outros 3,90% como “perda parcial do objeto”. Isso significa que a CGU, ao invés de determinar o atendimento total ou parcial do pedido, convenceu o órgão que até então dizia “não” a liberar o acesso à informação parcial ou totalmente (Tabela 09).

Entre 2012 e 2018, o ano de 2014 é o que melhor demonstra a política de “resolução negociada”. Naquele ano, a CGU deferiu 9,52% dos recursos. Em outros 33,33% casos foi declarada a “perda de objeto”.

Tabela 09 – Percentual de pedidos de jornalistas por tipo de respostas da CGU (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Tipo resposta CGU	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
deferido	10,71	21,18	9,52	5,56	6,67	17,92	6
indeferido	85,71	40	40,48	52,78	28,33	18,87	32
Parcialmente deferido	3,57	3,53	2,38	2,78	1,67		4
não conhecimento		27,06	14,29	25	21,67	14,15	32
perda do objeto		8,24	33,33	13,89	20	20,75	22
perda do obj.parcial					18,33	3,77	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Cunha Filho (2019) revela uma outra estratégia adotada na CGU no julgamento de pedidos de uma maneira geral. Auditor do órgão entrevistado pelo pesquisador relatou uma atuação “pró-transparência ponderada”. Por circunstâncias políticas, pedidos que poderiam ser deferidos acabaram sendo rejeitados. Nesses casos, auditores responsáveis pela análise dos recursos elaboraram pareceres que poderiam ser usados em casos futuros, mas a conclusão da manifestação acabou sendo contra a liberação da informação solicitada.

> [...] a CGU desenvolveu uma estratégia institucional voltada a contornar os obstáculos à transparência, organizando uma estratégia

> de fortalecimento institucional marcada pela mudança gradual e cautelosa em direção à transparência pública, sem que a legislação formal seja modificada. Essa estratégia, descrita por um dos entrevistados da pesquisa como uma estratégia "pró-transparência ponderada" (entrevistado 5), consiste muitas vezes em aguardar o melhor momento e a melhor oportunidade para provocar mudanças, o que implica afirmar que há contextos em que o órgão não conseguirá avançar. Quando se requerem informações sensíveis, a CGU muitas vezes não consegue romper as barreiras do segredo e espera um momento mais propício para promover mudanças. Em outros casos, preservação do status quo é vista como a melhor alternativa possível frente a possíveis ameaças externas (CUNHA FILHO, 2019, p.103 e 104).

Essa segunda estratégia indicaria que, mesmo tendo o autor do pedido direito à informação, por aderir à "transparência ponderada", a CGU preferiu indeferir o recurso até que houvesse outro momento em que as circunstâncias fossem mais favoráveis para tal ação. Recursos de usuários-jornalistas podem, assim, ter sido afetados por esse entendimento adotado pela Controladoria.

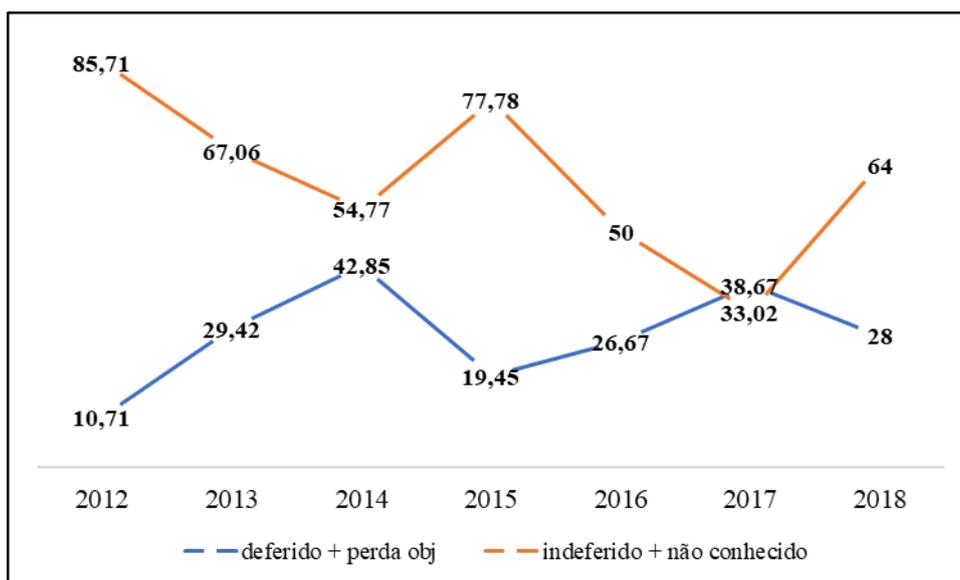
Nos sete primeiros anos de vigência da LAI, a maioria dos recursos de usuários-jornalistas levados à CGU foi indeferida. Em 2012, esse percentual foi de 85,71%. Apenas 10,71% foram concedidos. Em 2013, os indeferidos foram de 40%, e os deferidos dobraram em relação ao ano anterior, atingindo 21,18%. A redução do volume de recursos negados naquele ano pode ser explicada pelo fato de que a CGU passou a adotar a classificação de "não conhecido" para as apelações que sequer foram admitidas. Em 2013, foram 27,06% de recursos não conhecidos. Assim, pode-se compreender que pedidos que em 2012 estavam registrados apenas como negados passaram a ser enquadrados, no ano seguinte, de duas maneiras: negados e não conhecidos.

Em 2014, o percentual de indeferidos manteve-se estável em comparação a 2013, elevando-se no ano seguinte, quando atingiu o mais alto índice de toda a série histórica, 52,78%. Em 2016, esse indicador caiu para 28,33%, chegando ao mais baixo nível em 2017, 18,87%. No último ano da série estudado, o percentual atingiu 32%.

Para melhor identificar os resultados dos julgamentos feitos pela CGU na análise dos recursos de usuários-jornalistas, efetuou-se, na presente pesquisa, uma reclassificação das respostas. Foram agrupadas as categorias "deferido" e "perda de objeto", considerando que essa última categoria, como já exposto, expressa a entrega voluntária da informação pelo órgão antes da emissão da decisão da CGU (Gráfico 05). Mesmo procedimento foi adotado a partir da soma entre recursos com identificação

"indeferido" e "não conhecimento". A partir desse reagrupamento, os recursos ficaram expressos entre os casos em que o usuário-jornalista teria tido acesso à informação que solicitou (casos deferidos e com perda de objeto) e recursos em que a informação não foi obtida (casos indeferidos e não conhecidos).

Gráfico 05 – Respostas da CGU a pedidos de jornalistas no e-Sic (maio de 2012 a dezembro de 2018)

85,71
77,78
67,06
64
54,77
50
42,85
38,67
33,02
29,42
28
26,67
19,45
10,71
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
deferido + perda obj
indeferido + não conhecido

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

O reagrupamento dos recursos julgados pela CGU permitiu verificar que na série histórica, à exceção de 2017, todos os anos apresentaram percentual de recursos negados superior aos casos em que a informação solicitada teria sido fornecida a partir dessa instância recursal. Em 2014 foi registrado maior percentual de obtenção de informação por usuário-jornalista, 42,85%, mas ainda com o índice de denegação superior, 54,77%. No último ano da série analisada, 2018, o percentual de recursos não deferidos chegou a 64% em contraposição aos 28% atendidos.

Seriam necessários novos estudos para compreender-se as razões da oscilação do tipo de resposta dada pela CGU ao longo dos anos, bem como o impacto da estratégia de "transparência ponderada", como descrito por Cunha Filho (2019), no indeferimento de pedidos.

6.6 Tempo de respostas

A Lei de Acesso à Informação estabelece que as respostas aos pedidos originais devem ser dadas em 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. Para os recursos o prazo é menor. Na primeira instância, o prazo de resposta é de 5 dias. O mesmo para recursos em segunda instância.

Nas apelações à CGU, em cinco dias deve ser enviada manifestação ao autor do pedido de informação. Mas isso não significa envio de resposta. A CGU pode apenas informar que pediu ao órgão recorrido que dê esclarecimentos adicionais no caso. Nessa fase, por conta de lacuna na LAI, não há prazo estabelecido para o órgão responder à CGU, o que implica no retardamento da resposta ao cidadão. Após receber os esclarecimentos, a CGU ainda pode levar 30 dias para julgar o recurso. Tal prazo não está na LAI, mas foi adotado a partir de parâmetros de outras legislações que tratam da tramitação de processos na esfera pública (CGU, 2017).

A partir da decisão da CGU, cabe recurso à CMRI que deve julgar, segundo estabelecido na LAI, no prazo de três sessões. A comissão se reúne uma vez por mês. Ou seja, o prazo máximo seria de cerca de 90 dias para uma decisão.

Os dados do e-Sic permitem identificar se esses prazos legais estão ou não sendo cumpridos. A partir das datas de apresentação do pedido de informação e data da resposta observou-se que o tempo médio para envio da primeira resposta ao pedido de informação feito por jornalistas é de 20,6 dias.

A maior parte das respostas, 86,84%, foi dada dentro do prazo legal. Nesse contingente estão incluídos 748 pedidos, ou 3,78% do total, cuja resposta foi dada no mesmo dia da pergunta. Há, no entanto, 13,06% de pedidos de informação que ultrapassaram os 30 dias previstos na legislação, sendo que em 1,72% o prazo de manifestação do órgão foi superior a 60 dias.

Na primeira instância de recurso, o tempo médio de resposta foi de 13 dias. Nessa instância, 25,06% das respostas foram fornecidas no prazo legal, cinco dias. Outras 32,45% saíram em até 10 dias e 4,67% acima de 11 dias. Na segunda instância, o tempo médio das respostas foi de 11,72 dias, sendo que 60% ocorreram fora do prazo, que também é de cinco dias. Na esfera da CGU, as respostas, em média, foram enviadas ao solicitante em 91 dias. No âmbito da CMRI, o tempo médio de manifestação foi de 89,4 dias.

O limite temporal imposto pela LAI e ainda as lacunas na lei de acesso dão, portanto, um prazo de resposta que não coincide com as imposições do *deadline* diário.

O jornalista que recorre à LAI deve estar ciente de que precisará esperar para receber a resposta. E precisará esperar mais ainda, caso decida recorrer. Em se tratando de uma ferramenta de apuração, a espera pode não ser um problema em si se considerado que o uso possa estar vinculado ao chamado jornalismo investigativo que não costuma estar vinculado aos exíguos prazos das edições diárias das edições impressas ou instantâneas em sites noticiosos.

Em que pese a espera pela resposta, um pequeno grupo de jornalistas têm utilizado o e-Sic com intensidade e frequência elevada nos últimos anos. A maneira como esses profissionais incorporaram a ferramenta à sua apuração é tema a ser tratado no próximo capítulo, expondo-se o resultado de entrevistas feitas com os profissionais que mais acionaram o sistema eletrônico para obtenção de informações junto ao governo federal.

7. A rotina de apuração dos aficionados em LAI

A notícia é o relato construído pelo jornalista que busca narrar os “acontecimentos significativos e interessantes” (WOLF, 1999). Para assegurar que é crível a história que conta, o repórter seguirá determinadas rotinas (TUCHMAN, 1972); buscará fontes de informação (SOUSA, 2001). Na gênese do que produzirá está a coleta de informações. Como exposto anteriormente, na forma ativa desse ofício, segundo Negrine (*apud* WAISBORD, 2000), será o protagonista da apuração. A informação pretendida não é dada. É buscada.

O jornalista como usuário da LAI está nesse âmbito. Pode ser compreendido como o profissional que se lança em uma empreitada. No processo de apuração ativa que empreenderá, a lei de acesso destina-se à coleta de dados e documentos (WILLIAMS *apud* HOUSTON, BRUZZESE e WEINBERG, 2001).

Mas a busca que o jornalista realiza por meio da LAI nem sempre lhe trará o dado que buscou. “A publicidade como regra, o segredo como exceção”, slogan adotado pelo Poder Executivo na edição da lei (SOBRINHO, 2011) pode não se consumar como norma geral em todos os setores do governo quando os dispositivos da lei são acionados pelo profissional da imprensa, como demonstram os dados apresentados anteriormente.

Este capítulo abordará como o processo de apuração jornalística por intermédio da lei de acesso efetiva-se na rotina de um grupo de profissionais e como isso é percebido por eles. O universo de estudo são os jornalistas que, ao longo dos sete

primeiros anos de vigência da LAI, constituíram-se, em sua categoria profissional, como os mais intensos usuários do mecanismo junto ao governo federal.

A partir de entrevistas e verificação dos dados referentes aos pedidos apresentados por esses profissionais, pretende-se analisar qualitativamente como a ferramenta vem sendo utilizada na fase da apuração do que poderá vir a se constituir em notícia. Como a ênfase é no processo e não no resultado, também serão abordadas as situações em que a LAI não assegurou o acesso à informação. Na condição de usuário do e-Sic, o grupo de jornalistas estudados apresenta, portanto, relato sobre essa apropriação da lei, tanto nos casos em que o pedido foi exitoso, como nos que não se logrou obter o dado solicitado. Das entrevistas foi possível extrair também as estratégias desenvolvidas pelos profissionais para tentar evitar que um pedido pudesse ser negado pela administração pública.

Pode-se dizer que esse grupo de jornalistas brasileiros se assemelha a outro referenciado em estudo de Hayes (2009) que, após quatro anos de vigência do *Freedom of Information Act* (FOI) no Reino Unido, identificou contingente de profissionais da imprensa especializado em extrair informações do Estado por intermédio de uma lei e, ao mesmo tempo, acostumado a lidar com resistências e restrições de acesso às informações pretensamente públicas.

> Não existe um grupo de “FOI-jornalistas”, pois qualquer jornalista pode usar a lei no decorrer da apuração, mas definitivamente há um clube de repórteres investigativos que se tornou adepto e tem histórias para provar isso. Para eles, os obstáculos criados por autoridades relutantes se tornaram familiares. Alguns enfrentaram desafios através de ações judiciais e até encontraram seus pedidos sujeitos a julgamento no Supremo Tribunal. Outros preferiram buscar pepitas de informação, abordando órgãos públicos das forças policiais a departamentos governamentais usando uma mistura de astúcia e persistência, reunindo pequenas informações para elaborar uma grande estória. (HAYES, 2009, p.19)

O uso de leis de acesso por contingente restrito de jornalistas é explicitado por Bertoni (2012). Ao se referir a estudos de Hayes, o pesquisador aponta que profissionais da imprensa que geralmente utilizam o mecanismo legal são aqueles que têm algum suporte de seus editores para subsidiar a apuração em investigações jornalísticas; ou são jornalistas independentes que demonstram interesse particular na ferramenta a partir de seus temas de apuração.

Attallah e Pyman (*apud* BERTONI, 2012) analisaram o uso da lei de acesso do Canadá, indicando que, entre 1985 e 2000, cerca 10% dos pedidos de informação foram feitos por jornalistas. Ainda segundo Bertoni, Tapscott e Taylor analisaram 2.285 pedidos encaminhados a agências federais nos Estados Unidos, detectando que 5% deles vieram de profissionais da imprensa.

Em que pese esses percentuais serem maiores do que o encontrado no e-Sic brasileiro (os pedidos de cidadãos identificados como jornalistas não chega a 3%), Bertoni aponta que o uso de leis de acesso feito por profissionais da imprensa naqueles países ainda é baixo em relação aos solicitantes de um modo geral. Pesquisa realizada pela Sociedade de Jornalistas Ambientais com 55 profissionais indicou que a maioria não fazia uso do FOIA, a lei de acesso norte-americana. Os entrevistados declararam ter dificuldade de usar o dispositivo legal e acompanhar o processamento dos pedidos que eventualmente fizeram.

Da América Latina, Bertoni cita exemplos de México e Argentina. No primeiro, entre julho de 2003 e julho de 2010, 12,2% dos pedidos de informação foram feitos por jornalistas. No segundo, o percentual foi de 4,68%, segundos dados de 2008, mas havia indicação de melhoria desse indicador ao longo dos anos.

No Brasil, conforme exposto no capítulo 6, a grande maioria dos usuários-jornalistas do e-Sic fez pouco uso da LAI, apresentando menos de 5 pedidos em sete anos. Esse contingente representa 88,79% da categoria profissional registrada no sistema federal administrado pela CGU. Na ponta inversa, tem-se o reduzido grupo de profissionais que apresentou média anual de mais de dez pedidos de informação entre 2012 e 2018, equivalente a 1,1% dos jornalistas vinculados ao e-Sic. Nesse universo há 25 profissionais, 0,63% do total, que apresentaram uma média de 15 pedidos por ano, ou mais de 111 solicitações nos sete primeiros anos de vigência da LAI.

Os jornalistas selecionados para a entrevista pertencem a um grupo ainda mais restrito. Estão entre os maiores usuários do e-Sic registrados nessa categoria profissional e que apresentaram, entre 2012 e 2018, mais de 200 pedidos, o equivalente a uma média anual de 28,5 requisições. Chegou-se ao nome dos profissionais cruzando-se dados disponíveis no e-Sic, como órgão demandado e número de protocolo do pedido de informação, com informações disponíveis em fontes abertas na internet (em muitos dos casos, uma busca feita com o número de protocolo do pedido permitiu localizar respostas fornecidas pelos órgãos em que o nome do autor do pedido foi mencionado no texto).

Da lista dos dez maiores usuários identificados, foram excluídas três pessoas que acionaram o sistema eletrônico federal com fins diversos, considerando que o objeto da pesquisa está relacionado ao uso da LAI na apuração jornalística. A partir da busca em fontes abertas observou-se que, desses três, dois deles fizeram uso da LAI para requisição de informações destinadas à elaboração de dissertações de mestrado. O terceiro é de sindicato laboral de uma estatal e não foi encontrado indicativo de que atua na produção de conteúdo noticioso, embora tenha registro profissional de jornalista.

Com a exclusão desses três demandantes, foi formada nova lista de autores identificados como jornalistas, incluindo os que apareciam logo a seguir no ranking. Desse novo agrupamento dos dez maiores solicitantes jornalistas, não foi possível identificar a identidade de um deles e outro foi contatado, mas não respondeu ao pedido de entrevista. Assim, os dados referentes a esses profissionais serão apresentados apenas pela identificação Jornalista 1 e Jornalista 2. Da relação de dez maiores usuários-jornalistas, foram, portanto, entrevistadas oito pessoas que autorizaram a citação de seus nomes nesta pesquisa.

Embora tenham atuado em veículos e meios diversos (jornais, revistas, sites e TV), os profissionais que compõem o ranking dos maiores usuários-jornalistas têm um perfil comum: trabalharam diretamente em investigações jornalísticas e, nessa atividade, usaram a LAI como ferramenta de apuração.

São autores de reportagens investigativas publicadas entre 2012 e 2018: Filipe Coutinho, Fabio Fabrini, Rubens Valente, Daniel Haidar, Lúcio de Castro, Felipe Maciel Ribeiro, Flávia Foreque e Marcelo Godoy. Ao longo de sete anos, eles atuaram em empresas jornalísticas como os jornais *Folha de S.Paulo, Estado de S.Paulo, O Globo*, revista *Época*, canal *SportTV,* revista *Energia Brasil* e *Sportlight - Agência de Jornalismo Investigativo* (essa última criada por Lúcio de Castro).

Dos oito jornalistas entrevistados, a metade reside em Brasília, tendo, portanto, envolvimento direto com apurações vinculadas ao governo federal. A outra metade está assim localizada: dois residem no Rio de Janeiro; um em São Paulo; e um mora nos Estados Unidos, mas seus pedidos estão concentrados na época em que atuava na imprensa a partir do Rio de Janeiro.

7.1 As entrevistas

Para verificar como esses jornalistas incorporaram a LAI à sua rotina de apuração, foram realizadas entrevistas no modelo semiestruturado. Como já exposto,

Elisabete Pádua destaca a relevância de entrevistas de um modo geral para obtenção de informações por permitirem que "os dados sejam analisados quantitativa e qualitativamente" (PÁDUA, 2012, p.70). Para Triviños (1987), o modelo semiestruturado mostra-se duplamente eficaz ao valorizar a figura do entrevistador e assegurar liberdade ao entrevistado para ampliar as possibilidades da pesquisa.

As entrevistas dos profissionais selecionados ocorreram entre 14 de dezembro de 2018 e 25 de junho de 2019. Os quatro que residem em Brasília foram entrevistados presencialmente. Para a outra metade do grupo, a entrevista foi feita por telefone. Todas as conversas foram gravadas com a concordância dos entrevistados.

Foi elaborado um roteiro prévio para as entrevistas com 17 perguntas, divididas em núcleos temáticos: identificação do entrevistado; processo de apuração com ou sem uso da LAI; percepção sobre julgamento dos pedidos; e avaliação geral sobre o mecanismo legal.

Além das perguntas, foram compilados previamente dados relacionados aos pedidos de informação apresentados no e-Sic pelos profissionais. Assim, no momento da entrevista foi possível verificar se os dados de solicitações coletados coincidiam com as informações do próprio jornalista. Os profissionais puderam também apresentar relato sobre o volume de pedidos apresentados ao longo dos sete primeiros anos de vigência da LAI.

A partir da apresentação dos números de pedidos de cada profissional, solicitou-se ao entrevistado que indicasse o tipo de veículo de atuação durante o período de 2012 a 2018. As perguntas abordavam ainda o processo de apuração do jornalista com indagações sobre pautas ou assuntos em que o profissional julgava ser possível usar a LAI e as situações em que tal uso era descartado. Buscou-se, assim, verificar se na fase inicial da formulação de seu processo de apuração o jornalista já tem percepção de quando o mecanismo da lei de acesso pode servir ou não para a coleta de informações.

O questionário abordou ainda como é feito o aproveitamento dos dados recebidos por intermédio da LAI. Se as informações recebidas já eram suficientes para elaboração de uma notícia ou demandavam apuração adicional. Os entrevistados também foram indagados sobre a percepção que tinham em relação a ter registrado no e-Sic a profissão de jornalista e se isso teria tido algum impacto no julgamento dos pedidos de informação enviados ao governo federal. Ao final, o questionário solicitou avaliação dos usuários-jornalistas sobre o impacto da LAI na rotina de apuração de um modo geral.

7.2 Oscilações no uso da LAI

A Lei de Acesso à Informação entrou em vigor em maio de 2012 em meio a grande expectativa entre os jornalistas. Segundo Dutra (2015), enquanto um grupo de profissionais entrevistados manifestou certo otimismo com a aprovação da LAI, outro expressou desconfiança em relação a sua implementação. A pesquisadora conclui que, em alguma medida, três anos após a lei entrar em vigor as posições se inverteram: profissionais inicialmente céticos disseram-se surpreendidos positivamente com o funcionamento inicial da LAI; e outros que estavam otimistas antes da lei, detectaram que o dispositivo legal não era suficiente para mudar a cultura de segredo de setores do Estado.

A expectativa inicial relatada por Dutra foi reforçada pelos jornalistas entrevistados nesta pesquisa. Esse sentimento expressado pelos profissionais contribuiu para que os dois primeiros anos de vigência da LAI concentrassem grande volume de pedidos de informação, marcadamente em 2013. “A gente considerava a lei uma prioridade para nós (...) Era um mecanismo que poderia revelar documentos até então inatingíveis” (VALENTE, 2018, entrevista ao autor).

Entre 2012 e 2018, os dez jornalistas que mais fizeram uso da LAI apresentaram um total de 3.485 pedidos no período. Desse total, 78,76% foram registrados em 2013. Somados os pedidos feitos nos dois primeiros anos, esse percentual sobe para 91,62% (Tabela 10). Tem-se, portanto, que a expectativa inicial dos profissionais em relação ao potencial da lei de acesso para assegurar a obtenção de informações teve impacto direto na intensidade do uso do instrumento legal como ferramenta de apuração.

Tabela 10 – Ranking de jornalistas por nº de pedidos no e-Sic

Autor dos pedidos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Filipe Coutinho	59	516	34	62	23	2	6	**702**
Jornalista 1*	39	472		2	5			**518**
Fábio Fabrini	75	153	16	37	22	75	33	**411**
Lúcio de Castro	50	29	12	55	59	50	53	**308**
Rubens Valente	99	68	18	50	14	39	17	**305**
Daniel Haidar	47	123	23	2	8	85		**288**
Jornalista 2**	7	4	1	20	101	66	66	**265**
Felipe Maciel Ribeiro	30	10	36	27	73	73	13	**262**
Flávia Foreque	42	132	11	7	15	2	6	**215**
Marcelo Godoy						174	37	**211**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.
* Jornalista 1 não respondeu ao pedido de entrevista.
** Jornalista 2 não foi identificado.

A Tabela 10 mostra que cinco jornalistas apresentaram grande volume de pedidos no ano de 2013. O maior usuário, o jornalista Filipe Coutinho, que ao longo dos sete anos apresentou 702 pedidos, tem 73,5% das suas solicitações concentradas em 2013. O mesmo ocorreu com o jornalista 1, segundo no ranking, que enviou 91% dos pedidos naquele ano. Única jornalista do sexo feminino da lista, Flávia Foreque teve 61% de suas solicitações também concentradas em 2013. As explicações que os profissionais dão para a oscilação no uso da LAI serão tratadas mais adiante.

Sete dos dez jornalistas apresentaram pedidos em todos os sete primeiros anos de vigência da LAI, embora com intensidade variada ao longo desse período. O jornalista 1 deixou de usar o e-Sic nos últimos dois anos. O profissional Marcelo Godoy tem o início mais tardio na utilização do dispositivo legal no âmbito do governo federal. Esse jornalista só passou a usar o e-Sic a partir de 2017.

Com 30 anos de profissão, Rubens Valente, repórter da *Folha de S.Paulo*, conta que a direção da Sucursal do jornal paulista havia orientado os repórteres a adotarem a lei para obtenção de informações do governo federal. Relato também feito por dois outros jornalistas que, em 2012, trabalhavam no mesmo periódico em Brasília: Filipe Coutinho e Flávia Foreque.

Por orientação da diretoria da sucursal da *Folha*, foi formado um grupo de repórteres que passaram a trocar ideias sobre os pedidos, sendo que cada profissional enviava as solicitações de acordo com temas e áreas de cobertura. Um arquivo foi

compartilhado entre eles com modelo de texto citando referências à legislação para ser usado nos pedidos remetidos ao governo federal: "Houve uma sistematização. Essa sistematização foi tão bem executada na Folha a ponto de ter criado uma espécie de texto-base; citava o artigo da Constituição" (COUTINHO, 2018, entrevista ao autor). A experiência inicial do grupo direcionado a pedidos no e-Sic, segundo Valente, acabou sendo abandonada com o tempo.

Não foi possível identificar se em outros órgãos da imprensa houve orientação institucional para uso da LAI. Mas verificou-se que o potencial da lei como ferramenta de apuração era uma crença difundida por profissionais das mais variadas áreas de cobertura e de diferentes veículos. Daniel Haidar, repórter de economia do jornal *O Globo* no Rio de Janeiro, conta que já acompanhava o tema do direito à informação antes mesmo de a lei ser aprovada. O profissional tinha experimentado apresentar pedidos de informação nos Estados Unidos, utilizando o FOIA e estava entre os inicialmente otimistas com a aprovação da legislação brasileira.

> Antes da LAI eu já tentava fazer (pedidos) via requerimento formal em casos extremos, mas aí não funcionava. Aí com LAI, eu fiquei muito empolgado. Eu lembro que eu até falei em *post* de *Facebook*:: "nossa, revolucionário a Dilma sancionar". Mas era muito ingênuo na época ainda, mas eu me empolguei bastante (HAIDAR, 2018, entrevista ao autor).

A reforçar a expectativa otimista de jornalistas em relação à LAI, os entrevistados declararam que viam na lei uma forma de ter acesso a informações que antes não estavam disponíveis ou que o próprio profissional acreditava que antes não lhe seria dado acesso se recorresse às assessorias de imprensa.

> Cubro há uns 13 anos petróleo e gás, Petrobras e Agência Nacional do Petróleo. Esse setor é muito fechado, a Petrobras nunca foi a empresa mais transparente do mundo. Então, quando implantaram o sistema da LAI em 2012, eu vi uma oportunidade de começar a fazer matérias que eu não conseguia fazer antes porque a Petrobras não me disponibilizava dados e a partir dali ela ia ser obrigada a disponibilizar. Aí eu comecei a fazer uma série de matérias em cima disso, entendeu? (RIBEIRO, 2019, entrevista ao autor).

Repórter na sucursal do jornal *Estado de S. Paulo* em Brasília em 2012, Fábio Fabrini, 15 anos de profissão, relata que a expectativa dos jornalistas era alimentada, entre outros motivos, pelo fato de o governo federal ter sido o maior interessado na

aprovação na LAI. Assim, havia uma crença de que se o governo defendera a legislação estaria inclinado a divulgar informações solicitadas.

> Teve uma certa euforia, porque há muito tempo a gente esperava alguma coisa que regulamentasse o que tem no artigo 5º e tal. Porque não adiantava. Você argumentava com o governo, que tava na Constituição, que para fins profissionais você tinha direito à informação. Mas isso e nada era a mesma coisa (FABRINI, 2019, entrevista ao autor)

Filipe Coutinho, há 10 anos como jornalista, credita ainda o interesse inicial da categoria profissional pela lei ao espírito de concorrência, com boa parte compartilhando a percepção de que a lei poderia ser um novo instrumento de apuração. “Havia uma expectativa de que toda imprensa fosse aderir (ao uso da lei), então meio que criou uma corrida do *Eldorado* de quem ia descobrir alguma coisa” (COUTINHO, 2018, entrevista ao autor).

Autor do maior número de pedidos apresentados por jornalistas no e-Sic, Coutinho tinha pouco mais de três anos de profissão quando a LAI entrou em vigor. O repórter conta que, em 2013, adotou estratégia de intensa busca de informações via LAI, ainda sem compreender que limites seriam impostos pela administração pública. Disparando pedidos semelhantes a vários órgãos, o profissional tentava reunir informações sobre determinado tema para elaboração de uma reportagem. “Eu chegava a uma ideia concreta: frota de carros, por exemplo (...) eu vou fazer 50 pedidos de frota de carros idênticos, só preenchendo pedidos pra vários (órgãos)” (COUTINHO, 2018, entrevista ao autor).

Em 2013, esse profissional apresentou via e-Sic um total de 516 pedidos. No ano seguinte, foram 34. O jornalista atribui essa queda a dois motivos: percepção de que o modelo de disparo de muitas mensagens não dera o resultado esperado e a sua mudança de veículo. Esse segundo fator, segundo o próprio entrevistado, fez com que mudasse seu modo de apuração em relação à LAI. Até 2013, Coutinho trabalhava na *Folha*. Em 2014, passou a trabalhar na revista *Época*; em 2017 migrou para o site de notícias *Buzzfeed*, onde seus pedidos via e-Sic continuaram baixos.

Segundo Coutinho, a lei de acesso pode ter melhor aproveitamento num jornal porque há espaço para reportagens sobre acontecimentos específicos. Cita como exemplo a hipotética pauta de compra de carros por órgãos públicos, em que se se obtém a informação de que um tribunal dobrou o volume de aquisições já seria suficiente para ser noticiado num periódico diário. Já numa revista, “você conta estórias,

você não conta fatos” (Idem) e informações como a do caso da compra de carros não teriam mesmo apelo e aproveitamento, conforme relata Coutinho.

O impacto no volume de pedidos apresentados via LAI a partir da mudança do perfil do veículo ao qual o jornalista está vinculado pôde ser observado em relação a outro profissional. O jornalista Daniel Haidar, que no início da vigência da lei de acesso trabalhava no jornal *O Globo*, em 2014 mudou-se para a revista *Veja*. Em 2013, o profissional havia apresentado 123 pedidos. No ano seguinte, o número caiu para 23.

Além da influência do perfil do veículo no seu modo de apuração via LAI, Haidar, com 14 anos de profissão, explica que, em 2013, fez uso intenso do e-Sic por trabalhar na produção de um livro e havia necessidade de apurar informações lastreadas em documentos de arquivos do governo. Circunstância semelhante o levou a apresentar um grande volume de pedidos em 2017, depois de passar três anos com baixo uso da LAI (em 2015 foram apenas duas solicitações). Haidar relata ter acionado o e-Sic para buscar documentos no Itamaraty destinados à redação de um segundo livro, este de sua autoria.

A jornalista Flávia Foreque, há 11 anos na profissão, trabalhou na sucursal de Brasília do jornal *Folha de S.Paulo* até o início de 2016, quando se transferiu para a redação da *Rede Globo*. Mas o número de pedidos apresentados pela profissional começou a cair ainda em 2014, quando enviou ao e-Sic 11 pedidos, sendo que no ano anterior foram 132. Foreque explica que acabou se dedicando ao jornalismo mais imediato nos anos de 2015 e 2016 e não conseguiu se organizar para continuar fazendo apurações mais alongadas com uso constante da LAI. Com sua mudança para o setor de produção jornalística da *TV Globo*, em 2016, o número de pedidos continuou baixo. “Tinha muita coisa acontecendo, talvez isso tire o nosso foco da lei de acesso. Então, geralmente quem se dedica à lei de acesso é mais quem fazia matérias mais trabalhadas” (FOREQUE, 2019, entrevista ao autor).

Terceiro maior usuário do e-Sic entre jornalistas, Fabrini enviou pedidos de informação em todos os sete primeiros anos de vigência da LAI. Como Foreque, o profissional reconhece que a superabundância de fatos no setor em que atua pode levar à redução do uso da lei de acesso como ferramenta de apuração. Depois de apresentar 153 pedidos em 2013, o jornalista enviou apenas 16 pedidos em 2014, ano em que se iniciou

a Operação Lava-Jato[50] da Polícia Federal, destinada a investigar fraudes na estatal Petrobras.

Fabrini precisou se dedicar à cobertura do caso e diz que esse é um dos fatores para explicar a redução do número de seus pedidos apresentados no e-Sic naquele ano. “2014, a partir de março, foi o ano da Lava-Jato. Então eu fiquei meio que escravizado pela Lava-Jato. Acordava 6 da manhã, três dias por semana para fazer isso. Esse foi um fator” (FABRINI, 2019, entrevista ao autor).

O entrevistado relata que, além da Lava-Jato, outros dois fatores o levaram a reduzir o número de pedidos enviados ao e-Sic: a percepção de que ao longo do tempo os órgãos teriam adotado postura mais refratária na concessão de acesso às informações; e falta de tempo para lidar com o grande volume de pedidos e eventuais recursos. “Chega uma hora que eu não tenho condições de gerir (os pedidos), entendeu? Eu diminuí, também, por isso. Porque eu não conseguia ficar recorrendo de tudo” (Idem).

Da análise dos dados do profissional no e-Sic foi possível verificar que seu percentual de pedidos negados em 2012 equivalia a 14,67%, e, em 2013, 16,99%. No ano seguinte, esse índice subiu para 37,5%. Em 2015, voltou a cair para 18,92%, atingindo 45,45% em 2016, o mais alto registrado na série histórica dos pedidos apresentados por Fabrini no período estudado. Em 2017, o percentual de pedidos negados voltou ao patamar dos anos iniciais, 18,67%, caindo para 9,09% em 2018, o menor desde o início da vigência da LAI.

O aumento no percentual de pedidos negados explicaria porque o jornalista passou a perceber que, em 2014, teve mais dificuldade em obter informações via lei de acesso. Os percentuais observados indicam, entretanto, que a partir de 2017 houve redução no contingente de pedidos negados.

Os dados não são suficientes para afirmar se houve uma reorientação dos órgãos no sentido de restringir o acesso. Seria preciso aprofundar os estudos em relação ao conteúdo das solicitações para verificar se tal alteração no período 2014 a 2016 deveu-se à mudança de julgamento dos órgãos federais ou se foi o próprio jornalista que passou a demandar dados sensíveis de mais difícil acesso.

[50]A Operação Lava-Jato tornou-se pública em 2014 a partir de prisões de doleiros por ordem da Justiça Federal no Paraná. A investigação avançou sobre diretores e contratos da Petrobras, atingindo autoridades públicas como parlamentares de vários partidos. Os documentos produzidos pelos investigadores eram tornados públicos num sistema eletrônico chamado de “eproc”, por meio do qual os jornalistas passaram a ter acesso a grande volume de registros, incluindo gravações, imagens, laudos periciais, etc.

Autor de 99 pedidos em 2012 e 68 em 2013, Valente diz que reduziu o número de pedidos em 2014 (foram apenas 18 naquele ano) também devido à atenção que precisou dar às investigações policiais sobre fraudes na Petrobras.

> A queda dos pedidos eu atribuo à Lava-Jato. Realmente, nós tínhamos isso como pauta. Eu cheguei a sonhar em fazer uma cobertura diária da lei, por exemplo, fazendo um pedido por dia. Eu cheguei a me organizar pra isso. (...) O impacto da Lava-Jato, o que aconteceu? Nos obrigou a cobrir o maior escândalo da história brasileira, inexorável, não há como, incontornável. Então, toda nossa energia carreou pra isso. Trabalhando 10 horas, 12 horas por dia, sexta, sábado e domingo, às vezes em dia de folga. Então, tomou toda a nossa agenda. E tudo parecia menor em relação àquilo (VALENTE, 2018, entrevista ao autor).

Especializado na cobertura esportiva, o jornalista Lúcio de Castro declara que, por ter se dedicado a uma pauta cuja apuração não se amoldava ao uso da LAI, acabou apresentando menos pedidos no ano de 2014. Castro apresentou 50 pedidos de informação em 2012 e 29 no ano seguinte. Em 2014, o número caiu para 12 pedidos, voltando a crescer nos anos seguintes, acima das 50 solicitações por ano.

> Eu realmente não conhecia esses números, mas em 2014, exatamente, é que eu me dedico muito a uma série, que eu passo um ano mais ou menos ocupado com ela, que é uma série sobre desvio de verba na Confederação Brasileira de Vôlei Banco do Brasil, e que meus pedidos são, particularmente, provavelmente mais nessa direção. Mas que muito desse material era mais em cartório, e que eu não precisei muito da Lei de Acesso. Então, é curioso... faz até sentido que em 2014 tenha menos (CASTRO, 2019, entrevista ao autor).

Adepto tardio do e-Sic, o jornalista Marcelo Godoy explica que passou a usar a LAI quando deixou a função de editor e assumiu a função de repórter especial no jornal *Estado de S.Paulo*, sediado na capital paulista. Assim, seus primeiros pedidos são de 2017. Embora com tempo para se dedicar a longas investigações, o profissional também relata que o uso da LAI foi prejudicado em função da dedicação à cobertura de evento específico, como as eleições gerais de 2018.

> Fui deslocado para trabalhar com eleições e isso refletiu muito. Primeiro, refletiu muito nas leis de acesso que eu poderia ter. Eu acabei focando muito na lei eleitoral. E, segundo, pela própria dinâmica da eleição. Acabou me tomando muito tempo, teve muita coisa de lei de acesso que ficou represada comigo e com dados muito importantes que eu tive que renovar agora em 2019 para atualizá-los (GODOY, 2019, entrevista ao autor).

Os relatos dos entrevistados indicam, portanto, que as oscilações em relação ao número de pedidos enviados por eles ao e-Sic, entre 2012 e 2018, podem ser atribuídas aos seguintes fatores: expectativa inicial sobre o potencial da LAI (que contribuiu para elevar o volume de solicitações no biênio 2012 e 2013); mudanças de vínculos empregatícios dos profissionais com a transferência para empresa jornalística de perfil diverso do anterior (mudança de um jornal para uma revista, por exemplo); mobilização para cobertura diária em detrimento de apurações mais alongadas (caso Lava-Jato).

Se o intenso uso inicial da LAI por esse grupo de profissionais está diretamente relacionado à crença de que o novo instrumento poderia assegurar acesso a informações antes indisponíveis, pode-se dizer que a apropriação da ferramenta ao longo dos anos foi impactada tanto pela percepção de que o êxito não foi o esperado, como por alterações na rotina dos jornalistas.

Profissionais que deixaram jornais diários, em que relatam haver maior aproveitamento das informações colhidas via LAI, reduziram o volume de pedidos quando passaram a atuar em revistas semanais. Após a mudança de veículo, a lei continuou a ser operada como ferramenta de apuração, porém de maneira mais seletiva. O fato de parte deles também ter sido designado a coberturas específicas, como o caso Lava-Jato, também aparece como fator a reduzir as possibilidades de uso da LAI.

Os profissionais deram ainda outra explicação para redução no volume de pedidos em relação ao período inicial de vigência da lei: mudança na estratégia para obtenção de informações via e-Sic, reduzindo a apresentação de pedidos abrangentes e reorientando os esforços de apuração por meio de solicitações mais específicas e precisas, tema a ser tratado a seguir.

7.3 Estratégias no e-Sic: pescando de anzol ou aderindo ao arrastão

Hayes (2009) cita uma metáfora que ouviu de ativista e usuário de lei de acesso no Reino Unido para explicar estratégias utilizadas por jornalistas na obtenção de informações. A metáfora justapõe o ato de buscar dados à pescaria, sendo que os profissionais da imprensa podem tentar pegar seus “peixes” de duas maneiras: usando o estilo pesca com mosca no anzol; ou lançando a rede para fazer um arrastão. No primeiro modelo, o jornalista sabe para onde aponta seu pedido e está em busca de uma informação específica. No segundo, tem uma ideia vaga do que quer capturar, mas não sabe o que vai encontrar, nem se vai encontrar.

> O *flyfisherman* (pescador com mosca) sabe exatamente quais informações ou detalhes ele procura garantir e usa habilidade e precisão para localizá-las e extraí-las. O pescador de arrastão, por outro lado, lança uma rede na forma de um pedido geral de informações relacionadas a uma área de interesse e, em seguida, peneira a captura para ver o que vem à luz (HAYES, 2009, p. 19) [51]

Hayes sustenta que, embora condenada por supostamente desperdiçar o tempo de servidores públicos na busca de informações que o autor do pedido nem sabem o que são ou podem vir a ser, a prática de apresentação de pedidos abrangentes não pode ser descartada. O *fishing expedition*, como o método é chamado, segundo Hayes, seria uma maneira de evitar que servidores denegassem a solicitação apenas por antever um risco na liberação de uma informação específica. Assim, o jornalista poderia lançar mão do *fishing* na tentativa de camuflar o que realmente procura, apresentando um pedido abrangente, sendo que já sabe ter um alvo.

Embora Hayes sustente que a adoção da "pescaria" pressupõe um ato intencional do jornalista para dissimular seu alvo exato, essa descrição não coincide inteiramente com a prática como é adotada pelos profissionais. A pescaria tanto pode ser, de fato, a apresentação de pedidos abrangentes com o jornalista já sabendo o que procura, mas também pode ser simplesmente uma iniciativa aberta, exploratória de quem está em busca de alguma informação que tenha caráter noticioso, sem que haja clareza prévia do que se está procurando.

Jornalistas entrevistados nesta pesquisa afirmam que utilizaram a estratégia da "pescaria". No entanto, o relato que fazem associa o método menos ao intuito de dissimulação da real intenção em obter determinado dado, e mais a uma ideia vaga de pauta, esperando que na resposta surja informação que possa vir a se tornar uma notícia. Coutinho resume a estratégia da "pescaria" da seguinte maneira: "você não sabe se tem a notícia, mas você quer saber" (COUTINHO, 2018, entrevista ao autor).

O profissional cita como exemplo um pedido que apresentou ao Itamaraty. Solicitou todos os telegramas diplomáticos secretos e ultrassecretos produzidos pelas embaixadas do Brasil nos Estados Unidos e em Cuba a partir de 1993. O pedido foi negado, segundo Coutinho, sob argumento de que ele não indicou qual o tema estava procurando nos documentos. "Eu quero todos (os telegramas). Não é ruim ser uma

---

[51]Tradução própria do original em inglês: *The flyfisherman knows precisely what information or detail he is looking to secure and uses skill and precision to locate it and extract it. The trawlerman on the other hand casts a net in the form of a general request for information relating to a topic area of interest and then sifts the catch to see what comes to light.*

pescaria. É um direito meu de ler e chegar à conclusão de que se tem notícia ou não (...) Então, essa é uma frente, a frente abstrata da pescaria” (Idem).

Valente (2018) conta que o procedimento de busca abrangente, inicialmente, derivava da curiosidade dos repórteres de saber se determinado assunto poderia ter gerado documentos na esfera do governo com potencial noticioso.

> Era uma pergunta entre nós, repórteres. Será que existe um setor que acompanha isso? Vamos ver se isso foi consolidado, vamos ver se existe isso. Era um processo de criação também. Isso que até então não poderia ocorrer porque você não poderia fazer esse tipo de pergunta a uma assessoria. Não sabendo se aquela resposta existe, com a lei você se permite um tipo de pergunta mais subjetiva, vamos assim dizer (VALENTE, 2018, entrevista ao autor).

Godoy (2019) descreve seu processo de apuração por intermédio da LAI também como uma tentativa de busca abrangente de dados e documentos. Só a partir das respostas é que terá clareza se as informações colhidas terão ou não apelo noticioso. O profissional atribui à intuição jornalística a origem de algumas apurações via lei de acesso.

> Normalmente tenho uma intuição dessa pauta. Ou seja, o que seria uma intuição? Você chegar e... 'será que o departamento de pesquisa, o DNPM, do Ministério de Minas e Energia, hoje Infraestrutura, teria o total de pedidos de lavras feitas no país pela, sei lá'. O presidente, hoje, gosta muito do tema, né? É... e aí ‘puts, deixa eu ver isso aqui, deixa eu ver se dá para fazer o mapa do bioma do Brasil ou dos pedidos de lavras recentes e ativos no DNPM’. Você joga, você tem uma ideia de um tema que de alguma forma tem repercussão hoje em dia e que vai estar na pauta em algum momento. Aí você pensa: ‘deixa eu buscar informações sobre isso’ (GODOY, 2019, entrevista ao autor).

Já Coutinho (2018) cita procedimentos que adotou para evitar que o órgão ao qual direcionou um pedido de informação soubesse exatamente o que estava procurando. Nessa estratégia de pedido dissimulado, semelhante ao descrito por Hayes no caso dos jornalistas *flyfishermen*, o profissional apresenta pedido com mais abrangência do que realmente necessitaria.

A LAI assegura que informações envolvendo dados pessoais não são de acesso público. Esses dados ficam protegidos por 100 anos. Temendo que essa exceção legal à transparência fosse utilizada para impedir acesso a informações que buscava sobre o Clube de Regatas do Flamengo, Coutinho enviou pelo e-Sic um pedido mais amplo. Em vez de pedir dados sobre a dívida do clube, fez uma solicitação abrangendo todos os

times da chamada Série A, a primeira divisão do futebol nacional. “Se fosse pedir Flamengo, eles nunca dariam. Aí eu fiz o que? (Pedi de) toda a Série A. Eles deram” (COUTINHO, 2018, entrevista ao autor).

Estratégia semelhante foi adotada por Fabrini (2019). O profissional considera que precisou dissimular seu real intuito na crença de que há, em determinados órgãos, maior inclinação a restringir informação para jornalistas.

> Quando você é muito preciso o órgão público sabe qual é a matéria que você vai fazer e eventualmente que ela é negativa, e ele dá um jeito de negar. Se você pede no mínimo meia dúzia de coisas, eles não têm como fazer esse juízo, você tem até mais chance de conseguir. Então, o que eu busco é o meio termo, eu não abro muito o leque e nem foco demais. Às vezes eu peço… eu sei o que eu quero, mas eu peço mais uma dúzia de coisas, sem exageros para eles não dizerem que é genérico, mas de um jeito que dê uma “tapeada” na análise (FABRINI, 2019, entrevista ao autor).

O jornalista também relata que, a partir das experiências com pedidos negados, passou a mudar sua estratégia. “Eu fazia um planejamento de várias coisas que podiam render matéria e ia fazendo e que se chegasse, era lucro. Agora, eu já não faço isso, porque não tenho visto muito resultado” (Idem).

A preocupação manifesta por Fabrini decorre da percepção de entendimento que a CGU tem da prática da “pescaria”. A estratégia é considerada questionável pela Controladoria, porém não é ilegal do ponto de vista da LAI. Há, entretanto, risco de pedidos por demais abrangentes serem classificados como “genéricos”, conceito previsto no decreto que regulamentou a LAI para justificar uma negativa de acesso. Foi o que ocorreu quando a CGU recebeu pedido de acesso a todos os e-mails do então ministro da própria Controladoria Jorge Hage entre 2011 e 2012. O pedido foi considerado genérico e o parecer citou expressamente a prática do *fishing expedition* (ROMÃO, *apud* DUTRA, 2015).

Cunha Filho e Xavier (2014) sustentam que um pedido de informação precisa indicar o assunto de modo claro, apontando limite temporal, local e evento a ele vinculado. Do contrário, a requisição pode ser considerada genérica. Os dois autores admitem, no entanto, que as situações devem ser examinadas caso a caso.

No primeiro ano de vigência da LAI, Angélico já apontava como problema para implementação da nova lei a falta de uma definição mais clara sobre as justificativas que poderiam ser usadas para a administração negar um pedido. O

pesquisador alertou para as imprecisões do decreto 7.224, que regulamentou a LAI. Segundo Angélico, a redação do artigo 13 desse decreto, ao listar situações passíveis de negativa de acesso, poderia até mesmo desestimular as solicitações de informação.

> Tal redação abre muito espaço para a subjetividade. Quem define se uma determinada solicitação é "genérica" ou "desproporcional"? Não seria o termo "genérico" demasiadamente genérico? (ANGÉLICO, 2012, p. 98).

Possamai e Souza (2017) também alertam para a discricionariedade que o decreto 7.224 deu aos agentes públicos para negar pedidos enquadrados como genéricos. "Busca-se, sim, chamar a atenção para esse espaço cinzento aberto criado, especialmente, pelas hipóteses processuais, cuja interpretação pode favorecer negativas deliberadas a pedidos de acesso à informação" (POSSAMAI e SOUZA, 2017, p. 711).

As pesquisadoras fazem a ressalva de que as negativas de acesso podem ser legalmente justificáveis e não seria apropriado afirmar que, a partir do estudo feito por elas, a burocracia pública federal é, de uma maneira geral, avessa à divulgação de informações públicas.

Como há, portanto, margem para interpretação se um pedido é apenas abrangente e pode ser concedido, ou genérico e, por esse motivo, negado, a "pescaria" via LAI não é garantia de êxito na obtenção de informação. Jornalistas entrevistados relatam que, com o tempo, passaram a mudar a estratégia de uso da lei de acesso, aperfeiçoando a maneira de apresentar pedidos na tentativa de evitar que a solicitação viesse a ser negada.

Coutinho (2018) diz ter percebido que pedidos de informação mais específicos tinham maior probabilidade de serem atendidos. Para ele, a LAI tem mais elevada contribuição nos casos de busca de informações para compor histórias específicas. O jornalista cita exemplo de uma apuração que partiu de um e-mail anônimo a ele enviado, indicando que havia uma auditoria na CGU anexada a um processo administrativo do então Ministério do Esporte. O documento tratava de irregularidades na compra equipamentos para a Copa do Mundo de 2014.

Ao apresentar o pedido via e-Sic, indicou exatamente o que estava procurando com referência direta à auditoria de seu interesse.

> Ele (a fonte) explicou: pega o processo administrativo tal. E por que isso é mais duplamente relevante? Porque eu sei onde eu estou indo. Quando você pede o processo administrativo tal, você derruba todo

> aquele expediente do servidor público de falar: 'ah, pedido genérico'. Quando você pede 'pá', é muito mais difícil do cara te driblar. Então, por isso que é duplamente mais relevante, porque você sabe o que você quer e o cara, ou vai carimbar como sigiloso ou vai ter que te dar. Então, ao logo do tempo, depois desse frisson, eu passei a focar mais energia em coisas específicas (COUTINHO, 2018, entrevista ao autor).

Embora não tenha disparado inúmeros pedidos no início da vigência da LAI, como relatado por colegas de profissão, Lúcio de Castro conta que, a partir das primeiras experiências com o e-Sic, aperfeiçoou a maneira de apresentar seus pedidos de informação. O profissional diz que aprendeu a reformular as solicitações, tomando como base casos em que teve o pleito negado. "Aprendi a ser mais exato e aprendi a ver exatamente o que eu teria ou não teria. Como pedir, certamente mudei" (CASTRO, 2019, entrevista ao autor).

7.4 Um "não" como resposta

O sigilo como justificativa para negar um pedido de informação é dispositivo presente nas leis de acesso. Duchein (1983) aponta que, embora deva prevalecer o princípio geral do direito à informação, admite-se restrições de acesso a documentos. Assevera que as exceções à transparência podem variar de país a país.

O pesquisador define algumas das categorias presentes em boa parte das nações que são usadas para impedir o livre acesso aos registros públicos: 1) documentos relativos à segurança nacional e ordem pública; 2) documentos relativos à privacidade; 3) documentos contendo segredos protegidos por lei; e 4) documentos em arquivos particulares. As três primeiras categorias estão abrangidas pela LAI. Já os documentos de arquivos particulares não são objeto da lei brasileira, que trata apenas de registros do Estado.

Para os documentos relativos à privacidade, a lei brasileira estabeleceu prazo de proteção de 100 anos. Em relação aos que têm seu segredo previsto em outra lei, a LAI não alterou as regras, assegurando assim a manutenção do sigilo legal, como no caso de informações bancárias e fiscais.

Em relação aos documentos que possam colocar em risco a segurança nacional, Duchein explica que países arbitram períodos variados de proteção. Quando editou seu estudo para a Unesco, em 1983, registrou que, na época, o Brasil protegia dados sobre demarcação de fronteiras e se alinhava a países que mantinham documentos protegidos pelo tempo que o governo considerasse necessário, numa referência ao

chamado “sigilo eterno” dos registros. Essa previsão legal foi revogada pela LAI, em 2011.

Mendel (2008) sustenta que as exceções que justificam a restrição de acesso devem ser limitadas, sob pena de prejudicar o direito à informação. “Em alguns casos, as leis de direito à informação muito efetivas são amplamente prejudicadas por um regime muito amplo ou aberto de exceções” (MENDEL, 2008, p. 34).

Jornalistas entrevistados nesta pesquisa manifestaram percepção de que determinados órgãos são mais propensos a restringir o acesso a informações, lançando mão das exceções à transparência, como o sigilo legal, a proteção à segurança nacional, ou ainda a classificação das solicitações como genéricas. Nessas situações, o manejo da LAI como ferramenta de apuração pode não assegurar que a informação pretendida seja obtida.

Como demonstrado no capítulo anterior, se a maior parte dos pedidos de usuários-jornalistas são atendidos, o mesmo não ocorre quando se analisa as requisições de informação direcionadas a setores específicos do governo. Órgãos vinculados à estrutura da Presidência da República, como GSI, Casa Civil e Secretaria-Geral, e ainda o Ministério das Relações Exteriores e a Petrobras aparecem entre aqueles com maior percentual de pedidos negados entre 2012 e 2018. Como já exposto, esses órgãos justificaram a negativa de acesso, sustentando sigilo ou outra exceção legal, como pedido considerado genérico ou demanda que exige trabalho adicional do órgão.

O relato feito pelo jornalista Fabrini sobre setores em que percebeu maior dificuldade de acesso coincide com os dados identificados nesta pesquisa. “GSI, Palácio do Planalto são refratários. (Ministério da) Saúde em geral vem, eles atendem” (FABRINI, 2019, entrevista ao autor). Para o repórter, determinados órgãos do governo federal usam as exceções previstas na LAI para negar “por atacado” os pedidos de informação. Fabrini diz ter encontrado a mesma resistência na administração pública indireta e até mesmo fora do âmbito do Poder Executivo.

O jornalista narra o caso de pedidos que apresentou diretamente ao Tribunal de Contas da União (TCU) – órgão que não está vinculado ao e-Sic do governo federal e tem modo próprio de atender aos pedidos de informação. As solicitações foram negadas sob a alegação de que a divulgação das informações poderia afetar a segurança dos ministros da Corte. “Teve um período em que eles negavam a informação sobre as viagens pregressas que eles fizeram, alegando risco à segurança. O cara já voou, já foi e já voltou, entendeu?” (Idem).

Como mostra a Tabela 11, dos oito entrevistados sete tiveram percentual de pedidos negados acima da média registrada nos pedidos de todos os usuários-jornalistas entre maio de 2012 e dezembro de 2018. Apenas o repórter Marcelo Godoy registra índice inferior. Em relação aos pedidos atendidos, dois profissionais, Godoy e Flávia Foreque, ficaram acima da média geral.

Tabela 11 – Pedidos de maiores usuários jornalistas por tipo de respostas no e-Sic (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Jornalista	nº pedidos	concedido %	negado %	parcialmente concedido %
Marcelo Godoy	211	80,57	5,21	9,95
Flávia Foreque	215	72,09	12,56	6,51
Média geral*	**19.764**	**69,72**	**12,18**	**6,67**
Rubens Valente	305	69,18	13,44	7,21
Felipe Maciel Ribeiro	262	65,52	20,31	5,75
Fábio Fabrini	411	61,31	18,73	6,57
Lúcio de Castro	308	60,71	20,13	4,22
Filipe Coutinho	702	58,55	23,08	3,85
Daniel Haidar	288	40,97	31,94	19,79

*Média geral de pedidos apresentados por todos os usuários-jornalistas no e-Sic
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Dedicado à cobertura econômica, o jornalista Daniel Haidar é o que apresenta o mais baixo índice de atendimento e o mais elevado percentual de pedidos negados entre os profissionais entrevistados. Dos 288 pedidos de informação que elaborou, 95 foram destinados em 2013 à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o equivalente a 33% do total de requisições formuladas pelo repórter. O órgão negou 63% dos pedidos de informação que recebeu de Haidar. Para negar acesso, a CVM enquadrou as solicitações do profissional na categoria de "pedido desproporcional".

Haidar, no entanto, recorreu às instâncias superiores na própria CVM. A apelação foi rejeitada até que o caso chegou à CGU. Os recursos envolviam 15 pedidos formulados pelo profissional, solicitando acesso à íntegra de 200 processos julgados pela CVM. Após ser contatada pela Controladoria, a Comissão de Valores Mobiliários assentiu em entregar os documentos solicitados. Mas, para isso, solicitou ao jornalista

que desistisse do recurso à CGU. Ele concordou e a Controladoria encerrou o caso em função do acordo entre as partes, registrando o procedimento em parecer[52].

Haidar relata que fez os pedidos, na época, por estar designado para a cobertura da CVM. Os dados, diz, ajudaram na elaboração de reportagens sobre casos de empresas julgados pelo órgão, mas, principalmente, na edição de um livro sobre o empresário Eike Batista, trabalho para o qual foi contratado como colaborador[53].

Para o profissional, pedidos que tinham relação com procedimentos de investigação eram de mais difícil acesso e os dados lhe foram negados. Haidar acredita que as informações deveriam ser de acesso público.

> Dificuldade maior foi obter resposta para informações que não eram privadas e sigilosas e que eles barravam em questões pessoais ou em questões que eram motivos de sanção nos respectivos órgãos. Por exemplo, uma auditoria do Banco Central, ou do banco tal. Tudo que envolvia possível atividade investigativa ou sancionadora do órgão, era muito difícil conseguir resposta positiva. E não era sigiloso, isso que me revolta. (HAIDAR, 2018, entrevista ao autor).

A análise dos dados do e-Sic mostrou que, entre os oito entrevistados, Haidar teve o segundo maior percentual de recursos apresentados à primeira instância. Dos 288 pedidos que fez via LAI entre 2012 e 2018, o jornalista recorreu em 67 casos (Tabela 12). Esse número representa 23,26% dos pedidos de informação feitos pelo jornalista, percentual abaixo do índice de respostas negativas (31,94%). Isso significa que o jornalista não recorreu em todos os casos indeferidos. Na segunda instância, foram 40 recursos, sendo nove aprovados e 28 rejeitados. À CGU chegaram 27 casos, onde nenhum foi deferido, um parcialmente deferido e dois com perda de objeto declarada (situação em que o órgão concorda em entregar a informação antes de a CGU proferir sua decisão). Haidar não apresentou recurso à última instância recursal, a CMRI.

---

[52]Disponível em http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/12632000142201342_CGU.pdf. Acesso em 28 de setembro de 2019.

[53]O jornalista Daniel Haidar fez pesquisas para o livro “Tudo Ou Nada - Eike Batista e a Verdadeira História Do Grupo X”, da jornalista Malu Gaspar, publicado em 2014 pela Editora Record.

Tabela 12 – Nº de pedidos e recursos de maiores usuários jornalistas no e-Sic (maio de 2012 a dezembro de 2018)

Jornalista	pedidos	1ª instância	2ª instância	CGU	CMRI
Lúcio de Castro	308	72	18	5	0
Daniel Haidar	288	67	40	27	0
Fábio Fabrini	411	62	22	14	1
Filipe Coutinho	702	58	23	15	0
Rubens Valente	305	53	16	4	1
Flávia Foreque	215	33	12	18[54]	0
Marcelo Godoy	211	32	11	6	5
Felipe Maciel Ribeiro	262	14	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

O maior percentual de recursos apresentados em relação aos pedidos feitos é de Lúcio de Castro. Ele fez 308 pedidos e recorreu em 72 casos, o equivalente 23,38% do total de solicitações. Esse percentual é maior do que o índice de pedidos negados (20,13%), o que indica que o jornalista considerou que uma parcela dos pedidos classificados como "concedidos" não atendeu inteiramente o que havia solicitado. Na primeira instância, 27 apelações foram deferidas, 30 indeferidas e dez "não conhecidas", situação em que recurso é rejeitado quando o órgão considera que os requisitos legais não foram cumpridos. Castro levou 18 casos à segunda instância, sendo que seis das apelações foram providas. Apenas cinco casos chegaram à CGU, todos rejeitados. Não houve recursos à CMRI.

Rubens Valente teve 13,44% dos 308 pedidos formulados entre 2012 e 2018 negados. Como ocorreu com Castro, Valente apresentou volume de recursos à primeira instância superior aos casos negados. Foram 53 apelações, equivalentes a 17,38% do total de pedidos do profissional no e-Sic. Em 17 casos, o recurso foi deferido, em seis parcialmente deferido e em 26 indeferido. Valente levou 16 casos à segunda instância, onde cinco foram aprovados, três parcialmente aprovados e oito novamente negados. À CGU, o repórter apresentou quatro recursos, sendo três rejeitados e um com declaração de "perda do objeto". Um caso chegou à CMRI, onde foi negado.

Embora tenha sido o profissional que apresentou o maior número de pedidos entre jornalistas, Filipe Coutinho foi o que impetrou o menor percentual de recursos.

[54] O número de recursos à CGU aparece maior do que os apresentados à instância porque inclui casos em que órgãos demandados não responderam e a jornalista apresentou reclamação à Controladoria. No total, foram 13 reclamações à CGU por omissão na resposta do órgão e outros cinco recursos apresentados diretamente à Controladoria em casos que tramitaram regularmente em outros setores do governo.

Dos 702 pedidos, 23,08% foram negados. Coutinho fez 58 recursos em primeira instância, o equivalente a 8,26% do total de solicitações de informação apresentados pelo jornalista no e-Sic. Dos casos recorridos, 16 foram deferidos e 30 rejeitados, sendo que 23 foram levados à segunda instância, onde apenas um foi aprovado. O jornalista apelou à CGU em 15 casos. Em dois deles o recurso foi deferido e em outros dois parcialmente deferido. Em sete, rejeitado. Coutinho não levou nenhum caso à CMRI.

Dos 411 pedidos que formulou, Fábio Fabrini recorreu em 62 casos, o equivalente a 15,09%, percentual pouco abaixo do índice de solicitações negadas (18,73%). Dos casos recorridos, 19 foram deferidos e 37 indeferidos. Na segunda instância, dos 22 recursos apenas cinco foram concedidos e o restante rejeitado. À CGU, foram 14 casos, sendo um aprovado, um parcialmente aprovado e quatro negados. No momento de consulta à base de dados de recursos, seis casos apresentados pelo profissional ainda aguardavam julgamento. “Eu recorro muito, recorro, inclusive, agressivamente, dizendo que se continuar daquele jeito eu vou na Ouvidoria para pedir para punir aquele servidor que deu a resposta. Em geral, eu vou bem em tom virulento” (2019, entrevista ao autor).

Ao falar sobre essa aparente virulência do texto que envia nos seus recursos, o profissional trata o tema em tom de brincadeira. Estudo de Cuillier (*apud* RODRIGUES e MICHENER, 2018) indica, no entanto, que essa estratégia pode, de fato, surtir efeito para se obter uma informação. Tal conclusão surgiu de teste aplicado nos Estados Unidos a partir do envio de um grupo de pedidos com tom “formal e amigável” e outro com tom “ameaçador e técnico”. “Os resultados mostraram que o tom ameaçador consegue mais respostas do que o tom amigável, sugerindo discriminação pelo nível profissional e técnico demonstrado no pedido” (RODRIGUES e MICHENER, 2018, p.306)

O relato dos entrevistados revela a percepção de que na fase recursal é mais difícil obter uma informação. Nem por isso, deixam de levar casos que avaliam mais relevantes às instâncias superiores, considerando que, como mostrado acima, uma parcela de pedidos anteriormente negados pode ser concedida. Nas situações em que a negativa da resposta possa indicar uma forma de esconder informações de “impacto político” (VALENTE, 2018), alguns dos profissionais recorrerão à estratégia de tornar pública essa resistência na liberação dos documentos solicitados, conforme será tratado a seguir.

7.5 A negativa é a notícia

O uso da LAI como ferramenta de apuração pressupõe que o jornalista terá o que escrever se a informação solicitada lhe for entregue. Entretanto, dois dos profissionais entrevistados, Valente e Fabrini, relatam estratégia semelhante: se o pedido for negado, em algumas situações, essa decisão se constitui na notícia. “Às vezes a negativa é a matéria também, falar que eles não deram a informação” (FABRINI, 2019, entrevista ao autor).

Ao considerar que a negativa de acesso à informação é passível de servir-se à redação de uma reportagem, os jornalistas acabam por atribuir ao pedido negado o que nos estudos de *newsmaking* chama-se de valor-notícia.

> (Valores-notícia) são critérios de selecção dos elementos dignos de serem incluídos no produto final, desde o material disponível até à redacção. Em segundo lugar, funcionam como linhas-guia para a apresentação do material, sugerindo o que deve ser realçado, o que deve ser omitido, o que deve ser prioritário na preparação das notícias a apresentar ao público (GOLDING e ELLIOTT *apud* WOLF, 1999, p.85-86).

Um pedido de informação negado poderia ser apenas o não-fato ou, dito de outra forma, o resultado de um processo de apuração que não teve êxito e, portanto, não propiciaria a redação de uma notícia. No entanto, esse suposto não-fato reveste-se de outra condição, e essa recheada de valor-notícia, ao revelar a decisão de autoridade pública de esconder o que se busca saber. Nessa perspectiva, uma negativa de acesso pode ter valor-notícia por preencher o critério de ser decisão tomada por autoridade de grau e nível hierárquico elevado, geralmente um ministro de Estado, e sendo o assunto de amplo interesse e alcance.

Sob outra perspectiva, a que leva em conta os princípios que regem as leis de acesso e os conceitos de transparência e *accountability* no âmbito da administração pública, pode-se dizer que uma negativa de acesso ganha valor-notícia ao indicar que o agente responsável pelo “não” se opôs ao “direito de saber”, caro aos regimes democráticos. Valente e Fabrini apontam que apenas casos específicos de pedidos negados viraram notícia, indicando que nem toda solicitação que deixa de ser atendida tem relevância noticiosa.

Valente refere a dois casos em que adotou esse procedimento, ambos envolvendo as Forças Armadas. Embora a análise dos dados referentes a pedidos de usuários-jornalistas não tenha comprovado que esse setor do governo tem maior dificuldade para

atender solicitações de informação, Valente declara ter enfrentado problemas quando tentou obter documentos do período da ditadura militar ou registros politicamente "mais sensíveis".

O profissional expõe a percepção de que em outros setores do Poder Público não detectou resistências e conclui que as respostas a seus pedidos foram mais positivas em relação a temas como dados sobre gastos públicos.

> Eu não sei dizer qual foi a razão, mas o que eu percebi era uma postura, desde o começo, reticente, em abrir os seus segredos e que ao longo do tempo se consolidou nas Forças Armadas. Inclusive com mudanças de procedimentos, eles começaram a mudar (...) mas agora eu queria dizer, pra não ser injusto, que em várias outras áreas eu recebia acolhimento, principalmente nos assuntos mais, eu não vou chamar de banais, mas do dia-a-dia, assuntos com menos impacto político. (VALENTE, 2018, entrevista ao autor).

Valente cita dois exemplos em que não logrou obter as informações solicitadas. No primeiro caso, relata uma mudança de entendimento das Forças Armadas em relação à divulgação de dados sobre exportação de armamentos. O profissional diz ter feito, em um ano, pedido sobre venda de armas para o exterior entre 2001 e 2002, e obteve a informação. No ano seguinte, apresentou o mesmo pedido, solicitando dados sobre o período 2003 e 2004 e lhe foi negado.

> Eles mudaram o entendimento do ministério dizendo que não iriam mais fornecer. O Ministério da Defesa criou uma comissão interna pra elaborar um parecer contra o meu pedido. E infelizmente o parecer foi acolhido pela CGU e pela comissão e em todos os caminhos eu perdi. Então, eles criaram um sigilo eterno, na verdade, porque os documentos não têm carimbo de secreto. Eles consideraram os documentos... eles equipararam esses documentos a imposto de renda e conta bancária. Isso é um exemplo chocante da mudança (Idem).

O outro caso trata de pedido sobre a folha de antecedentes militares do então comandante do Exército e do deputado federal Jair Bolsonaro, na época já postulante ao cargo de presidente da República. A resposta fornecida foi que só seria dado acesso a um extrato da ficha funcional dos militares em que constariam apenas os elogios feitos por superiores hierárquicos, sem menção a eventuais menções que pudessem desabonar a conduta profissional dos oficiais.

Valente revela, então, que fez da negativa de acesso uma notícia. "O modo como eles recusaram é tão gritante que eu fiz a matéria, duas vezes. Uma delas eu achei um escândalo" (Idem).

Em 2019, Fabrini solicitou os documentos produzidos pelo Ministério da Economia para a elaboração da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Reforma da Previdência. A LAI autoriza o acesso aos chamados documentos preparatórios para a tomada de uma decisão administrativa. Como o ato do Poder Executivo tinha sido consumado com o envio da PEC ao Legislativo, o repórter quis consultar todos os pareceres e estudos usados pelo governo para embasar a proposta.

O ministério negou o pedido sob argumento de que a PEC ainda estava em tramitação no Congresso. O jornalista fez da negativa de acesso uma notícia. O texto foi publicado em 22 de abril de 2019 no jornal *Folha de S. Paulo* com o título “Governo nega acesso à Folha e reitera blindagem sobre dados da Previdência”[55]. Três dias depois, o Ministério da Economia apresentou publicamente os dados e os incluiu em seu site[56] como se fosse uma ação de “transparência ativa”, aquela em que o próprio órgão toma a iniciativa de disponibilizar as informações, independentemente de pedido de informação apresentado por um cidadão.

7.6 A identidade profissional atrapalha?

Como já referenciado anteriormente, estudos indicam que a identidade do autor pode ter impacto na maneira com que seu pedido é analisado pelo poder público. Embora ainda não haja pesquisas pormenorizadas de como isso se dá no Brasil, a organização Artigo 19 (2018) já alertou para os riscos de esse fator prejudicar a transparência que se espera da LAI.

Rodrigues e Michener (2018) apontam estudos internacionais que encontraram indicações sobre a interferência da identidade profissional dos cidadãos-requerentes no processamento das solicitações de acesso à informação. A profissão do autor, segundo relatam esses experimentos, “pode afetar diretamente a probabilidade de receber uma resposta dos governos”.

> Esses experimentos contaram com a adição dessa informação (a identidade profissional) nos pedidos, mas tratando-se de jornalistas e pesquisadores conhecidos, o mero acesso aos seus nomes verdadeiros já poderia desencadear um tratamento ‘diferenciado’, o que aumenta a necessidade da criação de políticas de neutralidade da identidade (RODRIGUES e MICHENER, 2018, p. 306).

[55] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-nega-acesso-a-folha-e-reitera-blindagem-sobre-dados-de-previdencia.shtml. Acesso em 28 de setembro de 2019.
[56] Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/transparencia-nova-previdencia/. Acesso em 01 de outubro de 2019.

Parte dos entrevistados na presente pesquisa declara que o fato de se identificar como jornalista no e-Sic pode ter impacto no processamento dos pedidos que fazem ao governo federal. Mas os profissionais ouvidos dizem acreditar que outros fatores podem contribuir para que uma informação solicitada seja negada: a relevância política dos dados requisitados ou mesmo a precariedade do atendimento no setor administrativo que lida com os pedidos do e-Sic na estrutura governamental, contribuindo, assim, para gerar uma resposta negativa desnecessariamente.

Em 2015, Coutinho (2018) protagonizou um caso notório de interferência da identidade profissional no processamento de pedido de informação apresentado ao Itamaraty. Um coordenador da área responsável por analisar as requisições elaborou ofício interno orientando subordinados a terem cuidado com o pedido de Coutinho por se tratar de um jornalista[57]. O caso foi noticiado na imprensa e o diplomata autor do pedido chegou a ser investigado pelo Ministério Público Federal por conta de conduta que adotou.

Apesar desse episódio, Coutinho acredita que essa não é a regra geral. O profissional acredita que até pode haver uma predisposição de setores da administração pública a analisarem com cuidado os pedidos de jornalistas. “...o jornalista pode causar estresse. Pode, daqui 10 dias, virar um escândalo, que vai incomodar o ministro, que vai ligar pro secretário, que vai bater lá no servidor que autorizou. Então, é melhor ele negar” (2018, entrevista ao autor).

O jornalista, entretanto, credita boa parte dos pedidos negados a outro fator: a deficiência da estrutura burocrática encarregada do serviço de atendimento ao cidadão, os chamados SICs que são setores responsáveis por cuidar do processamento dos pedidos de informação em cada órgão federal.

> Acho que na maioria das vezes o servidor lá da ponta é só um burocrata mal pago que quer tentar matar o mal na raiz (…) Evitar trabalho, evitar acúmulo, porque se ele for dar vazão aos 50 pedidos talvez ele não dê conta (…) Você já foi no balcão do e-Sic? É uma pessoa que não está interessada em saber que um... está pedindo um contrato aqui da empresa tal sem licitação. É um cara que só quer se livrar da vazão. Não é um servidor de... Não existe a carreira de ouvidor, né? Então, é um cara que foi deslocado pra essa função e às vezes não gosta (Idem).

[57] Disponível em https://oglobo.globo.com/brasil/itamaraty-propoe-burlarlei-para-proteger-lula-16423390). Acesso em agosto de 2017.

Valente manifesta percepção de que haveria um cuidado adicional na análise do pedido quando o autor é jornalista. O profissional reconhece, entretanto, que seria necessário buscar elementos para comprovar essa percepção, como a comparação com pedidos feitos por outras categorias profissionais. “Mas a percepção que eu tenho é de que há uma decisão política de ser muito mais precavido quando é um jornalista” (2018, entrevista ao autor).

Como exposto em capítulo anterior, o percentual de pedidos negados a usuários-jornalistas é ligeiramente superior ao observado em relação ao público em geral e a pessoas identificadas como pesquisadores, porém não é possível afirmar que isso se deve à identidade profissional do autor da solicitação protocolada no e-Sic.

Castro (2019) diz que a dificuldade em ter acesso ao que foi pedido via lei de acesso pode ser uma combinação entre o fato de ser jornalista e a sensibilidade da informação requerida. Ribeiro (2019) tem a mesma percepção, mas acrescenta que, para ele, as solicitações feitas por profissionais da imprensa têm tratamento diferenciado. O jornalista cita que recebeu ligação telefônica da assessoria de imprensa de uma empresa pública, reclamando pelo fato de ele ter acionado o mecanismo da LAI para pedir informações à estatal.

> Eu já recebi, eu não vou te dizer o nome… uma ligação de uma assessoria de imprensa de uma estatal falado assim: pô, você tá pedindo coisa aqui e tal (…) Tinha entrado direto no e-Sic. Tipo: 'ah, tá pedindo essas coisas aqui pela lei de acesso à informação', meio que fazendo pressão mesmo. Aquela coisa do 'pô, a gente se dá tão bem e você fazendo isso? E amanhã fica difícil nossa relação' (RIBEIRO, 2019, entrevista ao autor).

Já Fabrini associa a dificuldade de obter resposta à vinculação que pode haver em alguns órgãos entre setor do e-Sic e a estrutura de assessoria de imprensa. “Eu acho que o fato de ser jornalista dificulta mais nos locais em que o atendimento do e-Sic se mistura com a Secom (...) você percebe em muitos casos a resposta é da Secom. O chefe da Secom que assina. Então eu acho que eles te negam via assessoria de imprensa e buscam uma das exceções da lei para negar também” (2019, entrevista ao autor).

7.7 O tempo estendido da apuração

O uso da LAI não combina com a velocidade que se costuma impor à veiculação da notícia. O mecanismo, como já descrito, tem pré-definidos os prazos de resposta, apelação e nova resposta ao recurso. Ao pedido formulado via e-Sic, o órgão

pode em até 20 dias responder. Mas também pode prorrogar por mais 10 dias. Desse modo, um mês é o tempo que pode levar para se obter uma informação via lei de acesso.

A análise dos dados do e-Sic, exposta em capítulo anterior, indicou que os pedidos de acesso de usuários-jornalistas levam em média 20,6 dias para serem respondidos, sendo que um contingente de 13,76% das solicitações só teve resposta após o prazo legal máximo de 30 dias. Em caso de recurso à primeira instância, o tempo médio de resposta foi de mais 13 dias. Na segunda instância, outros 11,72 dias. Quando as apelações chegaram à CGU, as respostas foram enviadas em 91 dias.

Assim, o manejo da LAI pelos repórteres está diretamente associado ao chamado jornalismo investigativo, uma vez que o processo de apuração que incorpora o instrumento legal não pode estar vinculado às pressões do tempo de publicação impostas ao jornalismo diário das edições impressas e do jornalismo instantâneo, nas edições digitais.

Nascimento (2007) indica que os pesquisadores James Ettema e Theodore Glasser fazem uma distinção entre a produção cotidiana de notícias e o jornalismo investigativo que estaria desvinculado da imposição de um *deadline* diário (prazo limite para apresentação do texto). Para os pesquisadores, os jornalistas investigativos podem verificar fatos em suas várias instâncias tirando proveito "da oportunidade de irem além dos limites do jornalismo diário para confrontar a realidade mais diretamente e completamente" (ETTEMA e GLASSER, *apud* NASCIMENTO, 2007, p.22).

Os jornalistas entrevistados dizem já contar com a demora quando apresentam seus pedidos. Embora saibam que a espera é a regra do jogo quando se usa a LAI, parte deles manifesta contrariedade com o longo tempo consumido para se obter a informação requerida. "Quantas vezes na vida que você consegue fazer uma matéria de 30 dias? Eu lembro de duas em toda minha vida" (COUTINHO, 2018, entrevista ao autor).

O que o profissional relata acaba por expor que mesmo os repórteres dedicados ao chamado jornalismo investigativo trabalham sobre a pressão do tempo para finalização do texto, ainda que o prazo seja mais estendido. "… o tempo é um problema e eu não vejo uma solução, porque para o serviço público, 30 dias é à jato. Porque o tal do recurso (a pedidos negados) desmobiliza todo mundo" (Idem).

Coutinho conta que o fator tempo faz com que saiba, previamente, se em determinada apuração poderá ou não usar a LAI. Se a velocidade se impõe, o profissional já descarta de antemão acionar o e-Sic. Flávia Foreque (2019) apresenta percepção semelhante, dispensando o uso da lei de acesso quando está premida pelo

prazo. Nessas situações, recorre a fontes e às assessorias de imprensa dos órgãos vinculados à informação que quer apurar.

> O prazo dela (LAI) certamente é um impeditivo. Aquela coisa assim: peço e esqueço. Se der certo, bem. Porque uma coisa com urgência, aí tem que recorrer à fonte, à assessoria, a Diário Oficial, sei lá. Mas eu sempre... via a lei de acesso como uma fonte extra de pauta, não como minha origem, até pelo próprio prazo, que era uma coisa que demoraria (FOREQUE, 2019, entrevista ao autor).

Dois dos entrevistados, Rubens Valente e Lúcio de Castro, adotaram procedimentos próprios para tentar reduzir o tempo de espera pela resposta. Valente (2018) conta que quando necessita agilizar a apuração de determinada reportagem entra em contato diretamente com o órgão, informando que é jornalista e tem interesse em determinada informação com certa urgência. “Eu ligava. Pode me ajudar? Pode acelerar essa resposta? ‘Posso’... E acabou que deu certo, né? E eu cito muito o caso do DNPM que pra mim é impressionante. Já me responderam com dois dias, um dia” (VALENTE, 2018, entrevista ao autor).

Já Castro revela uma estratégia que desenvolveu para obter informação em determinados casos. Segundo o profissional, as requisições foram intencionalmente formuladas de maneira que o órgão rejeitaria o pedido, encurtando o prazo da primeira resposta via e-Sic e já abrindo prazo para que o jornalista apresentasse o recurso. A partir daí, o órgão teria que dar a resposta em prazo mais curto. Segundo a LAI, o autor do pedido tem dez dias para recorrer e o órgão cinco dias para responder.

> Eu te confesso que tem quase uma artimanha nesse sentido (…) aprendi com o tempo, se eu tiver muita urgência nesse pedido, no primeiro pedido eu faço uma coisa mais genérica e torcer para ser negado nos primeiros três dias. Porque se eles me negarem logo, eu abrevio esses 20 dias e já vou para o recurso de 10, né? Então assim, quando eu tinha pouco tempo e precisava com urgência em um pedido para uma matéria, o primeiro pedido eu fazia de forma genérica, para ser negado mesmo e se possível ser negado logo nos primeiros dias, que ai vai me representar um encurtamento de tempo, que eu usaria para o recurso (CASTRO, 2019, entrevista ao autor).

O prazo de recebimento da resposta via e-Sic está incorporado à rotina de alguns profissionais que relataram organizar sua apuração, adaptando-se ao tempo de espera. O relato mais pormenorizado de como a apuração pode ser organizada a partir de prazos alongados de resposta foi apresentado pelo jornalista Marcelo Godoy. O profissional diz ter criado uma espécie de “linha de montagem” de reportagens,

considerando o tempo que levaria para os órgãos responderem aos pedidos de acesso à informação.

> A lei de acesso para isso foi um instrumento fantástico para me ajudar no planejamento do meu trabalho como jornalista. Por que? Porque como você precisa de um tempo para receber essas informações, você pode requisitar essas informações e, nesse meio tempo, você pode começar a apurar, fazer uma apuração paralela antes da chegada dessas informações. Então, com o tempo você consegue estabelecer, como se fosse uma linha de montagem, vamos dizer assim, com uma certa previsibilidade. Durante 2017, acho que consegui fazer...exceto porque nesse meio tempo vão surgindo outras coisas que você vai fazendo ou que vão te pedindo ou que você vai propondo. Mas isso funcionou como um relógio, ou seja, toda semana eu tinha um texto ou alguma apuração terminando ou sendo concluída e já várias outras em andamento (GODOY, 2019, entrevista ao autor).

Para concretizar seu cronograma de apuração, Godoy narra que é preciso persistência. E considera que, em algumas situações, determinados órgãos públicos podem, intencionalmente, responder fora do prazo previsto na LAI. Como mantém uma série de casos em apuração, o profissional não vê problema em esperar mais pela resposta de determinado pedido.

Ribeiro conta que aconselhou repórteres mais jovens a usar a lei de acesso já pensando na reportagem que poderia ser escrita mais adiante. “...começa a plantar hoje a matéria do mês que vem. Então vai apurando devagarinho e tal. Mas o imediatismo hoje da notícia faz a gente deixar de lado, às vezes, muita coisa que poderia ser interessante” (2019, entrevista ao autor).

7.8 O uso múltiplo da LAI

Como ferramenta de apuração, a lei de acesso pode constituir-se em mecanismo que vai auxiliar o jornalista a não só obter informações destinadas diretamente à elaboração da notícia. Os profissionais que fazem uso intenso da LAI listam exemplos de como aproveitar do instrumento para ampliar as possibilidades de apuração.

Daniel Haidar relata que acionou o e-Sic por diversas vezes sem intuito de procurar dados e documentos por conta de uma pauta específica. Seu objetivo era outro. Apresentou pedidos para obter lista de servidores, telefones de contato e e-mails na tentativa de tentar montar uma agenda de potenciais fontes de informação. A LAI estaria, assim, na origem da obtenção de informações que possibilitariam ao repórter

realizar uma apuração tradicional por intermédio de fontes identificadas originalmente via pedidos apresentados no e-Sic.

> Fiz vários pedidos desse nível de lista de funcionários não como pauta específica, mas como subsídio pra minha atividade diária de repórter pra fazer contatos mesmo e pra rastrear pessoas (HAIDAR, 2018, entrevista ao autor).

O jornalista revela que usou a LAI também como o que chamou de uma “estratégia retórica”. Procurou fontes e assessorias de imprensa de órgãos federais solicitando acesso a informações que sabia disponíveis. Nos contatos, argumentou que poderia ter recorrido formalmente ao sistema e-Sic e protocolado um pedido, mas estava ali falando diretamente com a fonte. Haidar diz que a estratégia teve êxito.

O repórter diz que a LAI lhe serviu quando precisou obter informações em órgãos onde não tinha fontes e sequer sabia como procurar a informação que desejava. Cita o exemplo de pedidos apresentados ao BNDES. “Meio que mobilizava muito assim também como tentativa de obter algo conclusivo para uma matéria e que eu não conseguiria com fontes humanas, por vários motivos: por não ter a fonte ou por não saber nem a quem perguntar em alguns casos” (Idem).

Marcelo Godoy também descreve uma outra aplicação da LAI. O jornalista faz seguidos pedidos de acesso à informação e dados brutos, ainda não disponíveis na forma de *open data*, para formação de um banco de dados próprio que, no futuro, poderá lhe servir numa reportagem. Ele cita o exemplo de pedidos que fez sobre a emissão de certificados de posse e porte de armas no país. Os dados estão em poder da Polícia Federal e do Comando do Exército e não há divulgação em transparência ativa das informações. “O pedido de informação por lei de acesso acaba produzindo um banco de dados que não existe no governo federal, que é você fazer um retrato da evolução desses bancos de armas, dessa quantidade de armas registradas” (GODOY, 2019, entrevista ao autor).

O mesmo profissional manifesta percepção de que a LAI se presta a dar às reportagens produzidas mais profundidade e abrangência. Isso porque, sustenta Godoy, a lei de acesso dá ao jornalista a capacidade realizar pesquisas de dados semelhantes ao modelo acadêmico. Em 2017, Godoy redigiu uma reportagem sobre a história das operações militares destinadas à segurança urbana desde a cúpula do meio ambiente realizada no Rio de Janeiro pela Organização das Nações Unidas, a Rio-92.

> Eu tinha uma (reportagem) especial, uma pesquisa muito grande da Garantia de Lei e Ordem, com dados da Marinha, Exército e Aeronáutica, com dados de 25 anos. É quase (como) você trabalhar, vamos dizer assim, em um tipo de pesquisa pouco comum no jornalismo e que é muito mais comum na academia, e isso a lei de acesso permite que você faça isso. Gerar pesquisas que antes o jornalista recebia do mundo acadêmico. E que hoje você passa a produzir seu próprio material (…) a reportagem deixa de ter um perfil imediatista, aquilo que sempre se condena no jornalismo, a superficialidade. Você consegue, por meio da obtenção desses dados, e principalmente olhando para a longa duração, é... do fenômeno, de uma política pública, do efeito de uma política pública" (Idem).

Os jornalistas entrevistados descrevem que as informações obtidas via LAI podem ter relevância variada em relação à notícia que se quer produzir. Os dados e documentos obtidos podem já ser a própria notícia, como podem ser a informação mais importante numa reportagem elaborada também a partir de métodos tradicionais de apuração como entrevistas com fontes.

Haidar (2018) diz que, no período em que trabalhava em uma revista semanal, a informação coletada via lei de acesso poderia ser "a cereja do bolo" ou um complemento fundamental para a reportagem. Repórter de jornal diário, Fabrini (2019) afirma que os dados obtidos via LAI já podem ser "a reportagem inteira, quase pronta", restando apenas alguns cruzamentos para conclusão do trabalho jornalístico.

Também trabalhando em jornal diário, Valente (2018) destaca que o uso da LAI não dispensa a apuração tradicional. É preciso aprofundar o dado obtido com checagens, entrevistas e ainda incursões aos locais que tenham relação com o tema da reportagem. "Eu veria com muita preocupação alguém que fica apenas ligado ao documento. É perigoso isso, essa desconexão com a realidade, não acho ideal não" (VALENTE, 2018, entrevista ao autor).

O repórter admite, entretanto, que em alguns casos os documentos "falam por si, então eles já são a matéria" (Idem). E cita acesso a telegramas produzidos pelo corpo diplomático do Itamaraty. Mesmo nessas situações, Valente defende que o jornalista não pode abrir mão da checagem e precisa ouvir os lados envolvidos.

Dedicados ao chamado jornalismo investigativo, os oito entrevistados concordam que a LAI ampliou as possibilidades de apuração. Permitiu buscar informações onde não se tem fontes; facilitou a coleta de dados livre do controle das assessorias de imprensa; possibilitou criar bancos de dados próprios; propiciou a organização de um cronograma de apuração, levando em conta o prazo em que a resposta que será dada; e criou mecanismo para pesquisa abrangente de informações

quando não se tem clareza de antemão sobre o que pode haver de noticioso nos documentos solicitados.

Uma questão referenciada pela maioria dos entrevistados foi a possibilidade de a LAI desobrigar o jornalista de recorrer às estruturas de assessoria de imprensa, tema abordado por Sousa e Geraldes (2016).

> Uma coisa era você pedir uma estatística para um assessor de imprensa e o assessor e imprensa dizer ‘ah, eu não vou passar’. Agora com a lei, esse ‘ah eu não vou passar’ pode causar problema para o cara. Posso dizer para você que a postura do órgão público mudou, pelo menos com os quais eu trabalho, em relação ao que era o passado. A gente ainda tem problemas? Tem problemas, tem coisas que são negadas que não deveriam ser negadas, coisas que são fornecidas de forma incompleta, mal feita e que às vezes pode ser incompetência, mas também pode ser má fé, e pode ser as duas coisas. Mas é muito diferente (GODOY, 2019, entrevista ao autor).

Dos entrevistados o que manifestou maior contrariedade com a eficácia da lei de acesso como ferramenta de apuração foi o jornalista com mais alto índice de pedidos negados via e-Sic entre os ouvidos nesta pesquisa. Rodrigo Haidar diz lamentar que a lei de acesso, na sua percepção, não tenha assegurado o avanço esperado em relação à transparência das informações do Estado. “(A LAI) funciona mal, funciona parcialmente, mas me ajudou. Mas muito menos do que deveria ter ajudado no meu trabalho. Foi mais uma opção boa de ter, mas infelizmente, ainda muito insuficiente” (2018, entrevista ao autor).

Com o maior percentual de pedidos aprovados entre os entrevistados, Marcelo Godoy tem percepção oposta. Embora afirme que há problemas em relação a pedidos que deveriam ser atendidos e não são, o jornalista destaca o potencial da LAI para forçar o Estado a liberar informações mantidas longe do olhar do público. “Acho que a coisa mais formidável da lei de acesso é você sair fora, o jornalista ou pesquisador, é sair fora do poder discricionário do funcionário público. Como ela determina muito claramente os parâmetros” (GODOY, 2019, entrevista ao autor).

Castro expõe opinião semelhante ao destacar a importância da LAI para assegurar a transparência dos governos, embora considere que há riscos de que possa haver retrocessos.

> Foi fundamental como transparência mesmo, como mecanismo de transparência. Acho que é... nos tirou um pouco de um imenso atraso que a gente tinha diante dos outros países, onde isso é uma obrigação e aqui no Brasil isso chegou, em relação a alguns países, com décadas

> de atraso. Mas nesse sentido funcionou. E assim, com todos os seus problemas, estava criando uma cultura maior de transparência. E eu vejo muito…. é ameaçada agora (2019, entrevista ao autor).

O profissional ainda aponta os atributos da LAI para a atividade jornalística. Na sua percepção, o mecanismo legal operou uma mudança ao ampliar as possibilidades de apuração.

> Acho que mudou nesse sentido, as possibilidades do jornalista, sabe? De você não depender só de fontes, de você poder fazer um trabalho até mais autoral nesse sentido, de buscar coisas, cavoucar mesmo. Acho que mudou nesse sentido sim. As possibilidades que se ampliaram para o trabalho e uma mudança de métodos. Acho que gerou uma mudança de métodos. (…) Nesse sentido, você não precisa mais, necessariamente, estar com o telefone e ligando para a fonte e encontrar... tem coisas que você pode olhar... muitas coisas nasceram de uma notícia de jornal. A informação boa está ali e que talvez o autor da matéria nem tenha se atentado para isso, o nome de uma empresa ali. E tem outras coisas, olhar um contrato... E aí você não precisa mais depender só de fontes, nesse sentido a LAI ajudou a mudar esse método (Idem).

Fabrini usa a mesma expressão para indicar de que modo a LAI foi incorporada à atividade do jornalista. Para o profissional, a lei de acesso não alterou a rotina de trabalho, mas é um novo "método". "Agregou uma possibilidade nova de obter informação, mas não ao ponto de mudar o feijão com arroz da profissão. 80% vem de fonte, na minha área, fonte em off no geral" (2019, entrevista ao autor).

Como Castro, Fabrini também manifesta preocupação com movimentos políticos que possam reduzir as possibilidades de acesso à informação. Cita como exemplo decreto editado em 2019 ampliando a lista de servidores com poder para classificar informações sigilosas. Como já referido, o decreto foi revogado após reação da sociedade civil e do Congresso.

> (A LAI) ainda faz diferença, melhor com ela. Mas eu acho que tem que haver algum tipo de reformulação, algum tipo de controle social maior dessas entidades de transparência sobre como o governo está lidando com isso. Porque cada vez mais o governo está fechado a essas políticas de transparência. Esse exemplo do decreto recente, fica bem claro isso, e eu acho que precisa evoluir para além do texto legal. A cultura da lei, isso pra mim é fundamental, porque para se criar uma cultura você tem que ter uma conduta mais uniforme entre os órgãos do Executivo. Não dá pra em um ministério você ter direito a ter acesso a um determinado tipo de ofício e em outro… Um ministério que não tem uma especificidade, de segurança, de sigilo muito diferente, pra você não ter acesso ao mesmo tipo de documento. É o

> mesmo governo, então acho que a CGU peca nisso aí. Ela fica ali só analisando os recursos individualmente (Idem).

Embora também reconheça a importância do instrumento legal, Valente manifesta preocupação com a chamada "cultura do sigilo" que, segundo ele, ainda é presente no governo federal. "No Brasil, nós temos ótimas leis, mas o que tem que mudar é essa cultura e essa posição política dos agentes públicos, porque ainda permanece em alguns setores a cultura do segredo, apesar de tudo que nós avançamos" (2018, entrevista ao autor). A declaração do jornalista coincide com pesquisa feita por DaMatta sobre a percepção de parcela dos servidores públicos de que a liberação de informações a jornalistas poderia implicar em "riscos" (DAMATTA, 2011).

Fabrini e Coutinho citam a relevância de haver na LAI previsão legal para punição de servidor público que atue de maneira a impedir o acesso à informação. No artigo 32, a lei estabelece que são condutas ilícitas: "recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa (...)"[58].

Coutinho realça o "empoderamento" que é dado pela LAI por instituir a obrigação na relação entre o jornalista que pede informação e o Estado que deve dar uma resposta. "Porque você ter uma guarida legal pra usar como argumento de dizer: 'não isso aqui é meu direito, tá na lei tal, artigo tal'. Querendo ou não, você tem um empoderamento" (COUTINHO, 2018 entrevista ao autor).

O profissional aponta ainda a importância de o jornalista consultar os precedentes de pedidos de informação já julgados e disponíveis no site da CGU[59] para reforçar os argumentos e ampliar as possibilidades de obter o dado que deseja. Segundo ele, esses precedentes podem ser utilizados para demonstrar à administração pública que, independentemente do governo instituído, deve haver uma interpretação jurídica perene, sem que haja mudanças de entendimento por conta da mudança de governo. "Não estou falando com o Itamaraty do Bolsonaro ou do Temer ou da Dilma, é o mesmo órgão. E o mesmo órgão tem que ter o mesmo entendimento" (Idem).

Coutinho utiliza ainda a mesma expressão que o ex-Primeiro-Ministro do Reino Unido Tony Blair adotou em suas memórias quando se referiu à instituição de uma lei de acesso à informação e o poder que ela assegurou aos jornalistas. Mas ressalva que o instrumento legal não é garantia total de se obter informação.

---

[58] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.
[59] Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx

> Ela (a LAI) é uma arma, ela é um meio, ela não é um fim, mas também ela não soluciona os problemas. Não é igual a gente vê em filmes (...) acho que a Lei de Acesso à Informação é importante. Ela é um ganho mais para a sociedade do que para o jornalismo, porque obriga o Estado. É um direito das pessoas, abrir aquele processo administrativo. (…) Então, a lei por si só não muda essa cultura (de sigilo), mas ela é um instrumento. E, para o jornalista, ela é um caminho, tortuoso, mas é um caminho que a gente não tinha (Idem).

A percepção de que a LAI é instrumento com potencial para ampliar as possibilidades de apuração parece se sobrepor às suas limitações. Tal entendimento se não é compartilhado por todos os entrevistados aparece exposto nas manifestações da maioria deles. Se nos primeiros anos de vigência da lei esse “clube de jornalistas” aficionados pela LAI fez uso intenso do e-Sic, nos anos seguintes, devido a fatores variados, a adoção do instrumento como método de apuração manteve-se ativa, mesmo que com menor intensidade. Não há relatos entre os profissionais de que a LAI, diante de resistências setoriais do governo federal à liberação de documento requerido, não se presta à obtenção de informação. Pelo contrário. Os oitos jornalistas continuam a dispor da LAI como dispositivo de pressão diante do poder público.

8. Conclusões

A pesquisa buscou identificar de que maneira a Lei de Acesso Informação vem sendo apropriada por jornalistas no processo de apuração, etapa da atividade jornalística de coleta de dados e documentos, conforme descrito por Pereira Junior (2006), Sousa (2000) e Pinto (2009).

Elaboradas sob o princípio da transparência que deve ser um dos fundamentos dos regimes democráticos modernos, as leis de acesso carregam a intenção do Estado de prestar contas de seus atos e, ao mesmo tempo, dar ao cidadão a potencial capacidade de conhecê-los. A promessa de publicidade dos atos oficiais seria pré-requisito recomendado aos mandatários, segundo as formulações da Teoria Política que remontam ao século XVIII (BENTHAM, 2011), conforme já destacado nessa dissertação.

De redação recente, nos séculos XX e XXI, as leis de acesso regularam a obrigação dos Estados de tratar de maneira transparente seus atos, bem como de criar os dispositivos que pudessem permitir a apresentação de requerimentos de informação. Ao estabelecer regras de publicidade governamental, essas leis constituíram-se também em instrumento para o ofício do jornalista. É assim em toda a parte onde a lei já está consolidada, como também no Brasil, onde a LAI tem sido operada como ferramenta nas redações.

No Brasil, os mecanismos de requisição de informação foram incorporados à apuração jornalística desde que a lei entrou em vigor em maio de 2012 (NASCIMENTO, RODRIGUES, KRAEMER, 2015). “Meio”, “ferramenta” ou “método” são algumas das palavras utilizadas por profissionais entrevistados no presente estudo, atribuindo à LAI um caráter instrumental no processo de coleta de informações.

Na fase inicial desta dissertação, tratou-se da vinculação dos conceitos de transparência e publicidade nos regimes democráticos com as leis de acesso à informação. O jornalismo associa-se aos mesmos princípios se considerado como “cão de guarda” da sociedade, assumindo o papel não só de informar e explicar acontecimentos, mas também de “tornar transparentes os poderes, para vigiar e controlar os poderes de indivíduos, instituições ou organizações”, como observa Sousa (2002, p.59).

A partir de pesquisa documental em registros sob formato *open data* (dados abertos) da Controladoria Geral da União (CGU), foi montado um banco de dados próprio que permitiu identificar todos os processos registrados no sistema eletrônico e-Sic do governo federal que trataram de pedidos de informação apresentados por usuários autodeclarados jornalistas. Não foram analisados os conteúdos dos pedidos, mas a maneira com que foram processados no e-Sic a partir das categorias formais estabelecidas pela própria CGU para classificar as solicitações segundo critérios de atendimento total, parcial ou negado.

De acordo com os dados analisados, 3.948 usuários-jornalistas enviaram ao e-Sic 19.764 pedidos de acesso à informação no período estudado. O contingente de autores dessa categoria profissional representa apenas 1,2% dos cidadãos que fizeram uso do sistema. Seus pedidos equivalem a 2,82% dos formulados por todos os cidadãos no período. Cabe a ressalva de que pode haver ainda outras demandas registradas no e-Sic de repórteres que não informaram sua profissão. O objeto de estudo limitou-se aos formalmente autodeclarados jornalistas.

Segundo a análise de dados, o uso da lei de acesso por esses profissionais está majoritariamente concentrado em São Paulo, Distrito Federal e Rio de Janeiro, unidades da federação que também concentram as principais redações de veículos da imprensa. Nas três residem 57,8% dos usuários-jornalistas do e-Sic.

Foi possível observar que a maioria dos profissionais que adota o instrumento para coleta de informação ainda o faz de maneira limitada. O uso da LAI é de baixa intensidade e pouco frequente. Entre os 3.948 usuários-jornalistas, 64,72%% apresentaram apenas um pedido de informação no período de sete anos. O percentual sobe para 88,79% se considerado o contingente que apresentou até cinco pedidos entre 2012 e 2018.

Se a grande maioria dos profissionais ainda faz reduzido uso da LAI, a pesquisa identificou que há um grupo restrito de jornalistas que lança mão da ferramenta de apuração com grande intensidade. Foram encontrados registros de 25 profissionais que fizeram uma média de mais de 15 pedidos por ano, o que equivale a mais de 111 pedidos no período estudado.

A análise desses dados e o cruzamento com fontes abertas na internet levaram à identificação de integrantes desse grupo de jornalistas que fizeram elevado uso da LAI entre 2012 e 2018. Dos dez maiores solicitantes na categoria profissional, oito foram entrevistados nesta pesquisa.

Observou-se que os órgãos mais demandados por todos os usuários-jornalistas não coincidem com os acionados pelo público em geral. O Ministério da Economia (até dezembro de 2018 denominado Ministério da Fazenda) recebeu 12,25% de todos os pedidos de informação de cidadãos. Em seguida apareceram INSS, com 6,24%; Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), 3,78%; Caixa Econômica Federal, 3,43%; e Superintendência de Seguros Privados (Susep), 3,2%.

Já entre os jornalistas, o órgão mais demandado foi o Ministério da Saúde, com 4,16% do total de pedidos feitos por essa categoria profissional). Em seguida estão: Ministério das Relações Exteriores, 3,91%; Ministério da Economia, 3,84%; Ministério de Ciência e Tecnologia, 3,02%; Departamento de Polícia Federal (DPF), 2,94%; Caixa , 2,77%; Petrobras, 2,58%; Ministério da Justiça, 2,49%; e Ministério do Planejamento (extinto em janeiro de 2019), 2,39%. Dos dez órgãos com maior número de pedidos, apenas quatro aparecem tanto na lista dos jornalistas como na do público em geral: os ministérios da Saúde e Economia, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Caixa Econômica Federal.

Foi evidenciado que, de maneira geral, a LAI teria assegurado o acesso à informação requerida. A maioria dos pedidos de informação apresentados ao governo federal por jornalistas foi registrada no sistema e-Sic como atendida. Esses representam 69,72% do total. Outros 12,18% pedidos foram negados. O percentual de "concedidos" no universo dos usuários-jornalistas é ligeiramente inferior ao registrado nas respostas a pedidos de cidadãos de um modo geral. Em relação às 15 categorias profissionais catalogadas no e-Sic, a de jornalistas tem o terceiro maior percentual de pedidos negados, ficando atrás apenas de representantes sindicais, com 23,32% de pedidos rejeitados, e empresários, com 13,18%.

Embora a maior parte dos pedidos de usuários-jornalistas tenha sido concedida, em determinados setores do governo houve resistência na liberação de parte das informações solicitadas, principalmente naqueles detentores de informações sensíveis vinculadas à Presidência da Pública, caso do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), da Secretaria-Geral e da Casa Civil, bem como de documentos diplomáticos, sob a guarda do Ministério das Relações Exteriores, e financeiros, de posse do Banco do Brasil.

Entre os órgãos com maior percentual de negativa, três participaram das discussões para elaboração do anteprojeto da LAI entre 2006 e 2009: GSI, MRE e Casa Civil. Pesquisa documental nos acervos do governo federal utilizando a própria lei de

acesso para a coleta de “registros institucionais escritos” (GIL, 2008) mostrou que GSI e MRE e ainda as Forças Armadas não concordavam com a redução dos prazos de sigilo de documentos. Esses setores do governo também defendiam, durante o processo de elaboração da LAI, a manutenção do chamado “sigilo eterno” de arquivos mais sensíveis, com a permissão de renovação por tempo indeterminado da classificação dos documentos ultrassecretos.

Considera-se que os índices mais elevados de pedidos negados nesses órgãos podem ser indicativos de que setores governamentais que já tinham restrições à ampliação da transparência pública no momento de discussão da LAI permaneceram vinculados à cultura do sigilo após a edição da lei. Apesar de colher relatos de profissionais sobre dificuldades em relação a pedidos de informação direcionados às Forças Armadas, a análise de dados não logrou apresentar evidências de tal comportamento nesse setor do governo.

A partir da manifestação de jornalistas entrevistados sobre a possibilidade de ampliação nas restrições de acesso à informação com a mudança de gestão governamental em 2019, incorporou-se à análise dos dados os sete primeiros meses deste ano. Os percentuais de pedidos concedidos e também de negados a usuários-jornalistas neste período não apresentaram grande oscilação em relação aos anos anteriores.

Todavia, no caso do GSI e Itamaraty, que já figuravam na lista dos órgãos com maior percentual de solicitações negadas entre 2012 e 2018, houve expressivo aumento nas negativas de acesso nos sete primeiros meses de 2019. O GSI negou 68,32% das requisições feitas por usuários-jornalistas, índice 21 pontos percentuais acima do observado no período 2012-2018. Em 2019, o Ministério das Relações Exteriores negou 39,2% dos pedidos, sendo que entre 2012 e 2018 esse valor foi dez pontos percentuais menor.

Profissionais entrevistados declararam acreditar que a identificação como jornalista no e-Sic tem impacto no processamento dos pedidos nos sete primeiros anos de vigência da LAI. Parte deles admitiu que a requisição de informações mais sensíveis também contribui para que determinados órgãos se neguem a atender às solicitações.

Apesar dos relatos feitos pelos profissionais sobre problemas decorrentes da identificação do autor do pedido no e-Sic, são necessários novos estudos para verificar de maneira mais aprofundada se a identidade profissional contribui efetivamente para que o pedido seja negado. Para isso, será preciso observar o conteúdo dos pedidos e das

respostas a fim de se buscar evidências de que as negativas de acesso estão relacionadas ao fato de o demandante ser jornalista, ou se a causa se deve à sensibilidade da informação solicitada e às características dos órgãos demandados, se mais ou menos propensos à preservação do sigilo. A necessidade de análise mais acurada dos casos em que a administração limita ou mesmo impede o acesso à informação já se apresenta como um problema à futura pesquisa.

No período estudado, verificou-se que houve oscilação no número de pedidos apresentados, sendo que 2013 foi o ano com maior concentração de solicitações de usuários-jornalistas. Das entrevistas com profissionais extraiu-se que a expectativa inicial em relação ao potencial do instrumento legal foi um dos fatores que levou à apresentação de grande volume de pedidos nos anos iniciais, notadamente em 2013.

Como declarado pelos entrevistados, o uso da LAI também é impactado pela rotina produtiva do profissional, quando esta obriga jornalistas a se dedicarem a coberturas específicas, como operações policiais ou campanhas eleitorais, em que as pressões diárias se avolumam. A mudança no perfil do veículo ao qual o profissional está vinculado também pode influenciar no volume de pedidos apresentados. Repórteres relataram usar com maior intensidade a lei quando trabalhavam em jornais diários do que em revistas semanais. Atribuíram tal mudança às características das notícias veiculadas em um e outro veículo.

O perfil dos profissionais com elevado número de pedidos via e-Sic, bem como o relato que fizeram sobre o modo de utilização da LAI, apontam que o jornalismo investigativo se apropria do instrumento legal para obtenção de dados e documentos mantidos sob a guarda do Estado. O tempo de processamento dos pedidos, que impõe uma espera muitas vezes incompatível com as pressões do jornalismo diário, sugere a tendência de emprego mais intenso da lei em apurações mais alongadas como as desenvolvidas pelos repórteres investigativos. Nesse sentido, os prazos legais são um impeditivo para adoção da LAI na produção de notícias submetidas ao *deadline* diário.

Mesmo diante das limitações temporais, a pesquisa encontrou elementos de que a a LAI não só foi incorporada como meio de coleta de informações, como ampliou as possibilidades de apuração dos jornalistas. Os maiores usuários do e-Sic indicaram que o instrumento legal se presta a usos múltiplos:

1) à identificação de fontes humanas com elaboração de lista de contatos do repórter. Ou seja, em vez de buscar informações para a reportagem que pensa produzir,

o profissional acionará a LAI para pedir a relação de servidores, números de contatos e e-emails com objetivo de catalogação para formação de um futuro rol de fontes;

2) à formação de bancos de dados próprios do profissional, quando as informações coletadas em diferentes pedidos e em diferentes períodos são reunidas, organizadas e tabuladas, gerando novas possibilidades de análise e indicações da evolução dos dados ao longo do tempo;

3) como estratégia discursiva, em que o jornalista recorrerá a fontes tradicionais alertando que fez o contato direto em detrimento do potencial direito de acionar a LAI para obtenção de informação.

4) ao chamado *fishing expedition* ou “pescaria de arrastão”, situação em que a ferramenta legal é operada em apurações abrangentes, quando o profissional sequer tem noção de que informação está buscando. A partir de uma ideia vaga, o jornalista apresenta pedidos para ter acesso a documentos que serão analisados em busca de um potencial fato noticioso.

Nessa última modalidade, a iniciativa do profissional pode, entretanto, ser barrada pelo órgão já que a prática da “pescaria” corre o risco de ser enquadrada nas exceções previstas na LAI para justificar a negativa ao pedido.

Os profissionais entrevistados relataram que essa estratégia foi mais comum nos anos iniciais de vigência da lei. Mas, ao longo dos anos, mostrou-se menos eficaz do que pedidos em que o profissional apontou com precisão documento ou dado que pretendia obter.

Ao enfrentar reiterada resistência de órgãos na concessão de acesso à informação pretendida, profissionais declararam optar, em determinados casos, pela divulgação da própria negativa. Em situações particulares, em que o jornalista encontra elementos de que o “não” como resposta foi mero estratagema para sonegar documentos, mesmo o processo de apuração não tendo resultado na obtenção do dado desejado, parece ao profissional haver um “valor-notícia” e, por isso, deve ser levado ao conhecimento público que o órgão se negou a divulgar determinada informação. Com o pressuposto de que o acesso deve ter sido concedido, o “não” torna-se notícia.

Os seguidos casos de apurações via e-Sic encerradas a partir da negativa de acesso criaram entre os profissionais que mais adotaram esse método de apuração a percepção de que a ferramenta não se mostra plena.

Os entrevistados apontaram alguns fatores, no âmbito da administração pública, que impediriam o amplo acesso às informações. Além da indicação de que a cultura do

sigilo ainda prevalece em setores do governo federal, consideram que falta uniformidade no tratamento de solicitações pode contribuir para uma menor transparência.

Cite-se o exemplo de um mesmo órgão que concedeu determinada informação em um ano e rejeitou em outro, sendo que o pedido era de idêntica natureza. A mesma diferença de tratamento pode ocorrer ainda entre dois ou mais órgãos, em que solicitação semelhante é atendida em um e negada em outro.

As restrições ao acesso ocorridas nos primeiros sete anos de vigência da lei não foram, no entanto, capazes de anular o poder da LAI como mecanismo de transparência, nem reduzir a sua relevância como método de apuração do jornalista. O reconhecimento dos benefícios da lei para o processo de apuração foi compartilhado pelos profissionais que mais utilizaram da ferramenta até o momento. Seu uso chegou a ser incorporado gramaticalmente ao discurso de jornalistas, não sendo incomum encontrar os que se referem aos pedidos enviados às instâncias governamentais, declarando a lei de acesso como substantivo diretamente associado ao ato de buscar.

Em vez de dizer que utilizou a LAI para obter uma informação, o profissional declara: “Eu fiz uma lei de acesso...” (GODOY, 2019, entrevista ao autor). A estrutura gramatical da oração acima mostra que a LAI tem função de objeto direto da ação.

Na jornada pela busca de dados e documentos, o jornalista conta com dispositivo que, mesmo permeado de imperfeições, é caminho que não pode ser ignorado. Entretanto, a lei de acesso constitui-se num mecanismo ainda passível de mais intenso e abrangente uso tanto por jornalistas, como por cidadãos de um modo geral.

Os relatos de quem já a utiliza são exemplos de que há outras muitas histórias para serem contadas. Dos pequenos casos, exibindo gastos descontrolados de uma ou outra repartição, às grandes reportagens que poderão destituir autoridades de seus cargos ou mudar políticas públicas afetando diretamente a vida do cidadão.

A LAI como a presumida “arma” do repórter para desvelar os segredos do Estado depende de uso constante e até persistente. As experiências ocorridas entre 2012 e 2018 podem servir de precedentes a futuras apurações, auxiliando no embate pela busca de informações, mesmo que para isso venha a ser necessário esgotar todas as instâncias administrativas, levando o caso também à esfera judicial.

A LAI como promessa de transparência só pode se efetivar na prática cotidiana empreendida pelo cidadão e, de modo especial, pelo jornalista. O profissional, que se reconhece com a função de “vigilante”, tem a possibilidade de perquirir agentes do

Estado para assegurar que não se faça segredo onde não há necessidade para tanto. E pode contribuir para que se torne pública informação que o poder que se espera visível nos regimes democráticos prefere se esconder.

Referências bibliográficas

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. Dissertação. EAESP – CMAPG, FGV, 2012. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905. Acesso em: 20 de agosto de 2017.

BARROS, Dirlene S. **A lei brasileira de acesso à informação**: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014). Tese. Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/24009.

BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 6, p. 277-294, 2011. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/5739/4745. Acesso em: 17 de julho de 2018.

BERTONI, Eduardo. Freedom of Information. Three Harmless Words? The Role of the Media and Access to Information Laws. **Derecho Comparado de la Información.** Janeiro-junho, 2012. Disponível em: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decoin/article/viewFile/33222/30186. Acesso em: 17 de junho de 2018.

BLAIR, Tony, **A Journey, My political life.** Hutchinson, 2010. Disponível em: https://archive.org/stream/A.Journey..My.Political.Life.by.Tony.Blair/A.Journey.-.My.Political.Life.by.Tony.Blair#page/n475/mode/2up/search/FOI. Acesso em 5 de junho de 2018.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**, Editora Unesp, 2015.

BRASIL. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3 do art. 37 e no § 2 do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso: 15 de junho de 2017.

_______ Decreto 5.687 de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso: 30 de agosto de 2017.

_______ 3º Plano de Ação Nacional – Open Government Partnership, Brasil, 2016. Disponível em: http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acaonacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano_port_web-3.pdf. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

_______ Câmara dos Deputados. PL 219/2003. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237. Acesso em agosto de 2018.

_______ Câmara dos Deputados. PL 5.228/2009. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566. Acesso em agosto de 2018.

_______ Senado Federal. PLC 041/2010. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674. Acesso em agosto de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Plenário aprova suspensão de decreto sobre sigilo de documentos. **Câmara dos Deputados**, 19 de fevereiro de 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/572595-PLENARIO-APROVA-SUSPENSAO-DE-DECRETO-SOBRE-SIGILO-DE-DOCUMENTOS.html. Acesso em 13 de agosto de 2019.

CGU. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação em Recursos à CGU - 3ª edição**, 2017. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/aplicacao-lai-3a-ed-web-002.pdf

_____ Parecer NUP 23480.004405/2014-71. Controladoria Geral da União, 8 de julho de 2014. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/23480004405201471_CGU.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2019.

_____ Guia de procedimentos para atendimento à Lei de Acesso à Informação e utilização do e-SIC. Controladoria Geral da União. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/guia-de-procedimentos-para-atendimento-a-lei-de-acesso-a-informacao-e-utilizacao-do-e-sic#N-21Verificarseademanda.

_____ **Relatórios Estatísticos**. Disponível em: ttps://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx.

_____ **Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes**. Disponível em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/relatorios/anual/downloadDados.aspx.

_____ **Relatório de recursos e reclamações**. Disponível em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/relatorios/anual/downloadDados.aspx.

CHAPARRO, Manuel Carlos. **Pragmática do Jornalismo: buscas práticas para uma teoria da ação jornalística.** São Paulo, Summus, 3 ed. 2007.

CHEN, Xiaowei. **Some basic information on Freedom of Information in Sweden.** 2017. Disponível em: https://se.okfn.org/2017/05/23/some-basic-information-on-freedom-of-information-in-sweden/. Acesso em: 01 de outubro de 2018.

CMRI. Decisão 182. COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES (CMRI), 05 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/decisao-no-0182-2014-nup-23480-004405-2014-71.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2019.

COLLOR, Fernando. Parecer ao PLC 041/2010. Brasília, 2011. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3948161&disposition=inline. Acesso em agosto de 2018.

COOK, Timothy. O Jornalismo Político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, no. 6, 2011, p. 203- 247. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php? script=sci_arttext & pid=S 0103 -33522011000200009. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

CORONEL, Sheila. Corruption and the watchdog role of the news media, in **Public sentinel: news media & governance reform** - Pippa Norris, ed, 2008. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/PublicSentineleBook.pdf. Acesso em 21 de maio de 2018.

CUCCINIELLO, M., PORUMBESCU, G. e GRIMMELIKHUIJSEN, S. 25 years of transparency research: Evidence and future directions. **Public Administration Review**, 2016. doi: 10.1111/puar.12685. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/310249319_25_Years_of_Transparency_Research_Evidence_and_Future_Directions. Acesso em: 25 de agosto de 2018.

CUNHA FILHO, Márcio. **A Construção da Transparência Pública no Brasil:** Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019). Tese. Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/35673

CUNHA FILHO, Márcio e XAVIER, Vítor César. **Lei de Acesso à Informação** – teoria e prática, Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2014.

DAMATTA, Roberto. **Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro.** CGU, 2011. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf.

DEFESA. Portaria Normativa nº 2.229/MD, Ministério da Defesa, 23 de agosto de 2012. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/sobre_a_LAI/pn_2229_md.pdf

DUCHEIN, Michel. **Obstacles to the Access**, Use and Transfer of Information from Archives: A RAMP Study. Paris, 1983. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000576/057672Eo.pdf. Acesso em 21 de outubro de 2018.

DUNIO, Kevin. **A resolução pacífica de conflitos em recursos à CGU.** Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União, 2016. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29796/3/Resolucao_pacifica_de_conflitos_em_recursos_a_cgu.pdf.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à informação em pauta**: o uso da Lei de Acesso por jornalistas. Dissertação. Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: http://repositorio.unb.br/handle/10482/17909. Acesso em: agosto de 2018.

ECONOMIA. Transparência Nova Previdência. Ministério da Economia, 2019. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/transparencia-nova-previdencia/. Acesso em 01 de outubro de 2019.

FABRINI, Fábio. Governo nega acesso à Folha e reitera blindagem sobre dados de Previdência. **Folha de S.Paulo**, 22 de abril de 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-nega-acesso-a-folha-e-reitera-blindagem-sobre-dados-de-previdencia.shtml. Acesso em 28 de setembro de 2019.

FELLE, Tom e MAIR, John. **FOI 10 Years on:** freedom Fighting or lazy journalism? Reino Unido, 2015.

FENSTER, Mark. **Transparency in search of a theory**. Levin College of Law, University of Florida, USA, European Journal of Social Theory 2015, Vol. 18(2) p. 150–167.

FONSECA, Francisco. A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. **Cad.EBAPE.BR**, v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, Jul. 2016. DOI:http://dx.doi.org/10.1590/1679-395162646. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14nspe/1679-3951-cebape-14-spe-00406.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2018.

FRANKEL, Maurice. **The roots of Blair's hostility to Freedom of Information**, 2010.Disponível em: https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/maurice-frankel/roots-of-blairs-hostility-to-freedom-of-information. Acesso em 17 de junho de 2018.

GANS, Herbert. **Deciding What's News**: A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek, and Time, 2004. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=bWpFtVJlAD0C&pg=PA73&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q=dance&f=false. Acesso em: 13 de outubro de 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Ed. Atlas, 2008.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula; ALMADA, Maria P. **Novos desafios para a ideia de transparência pública.** Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho "Comunicação e Democracia" do VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLÍTICA), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), de 22 a 24 de abril de 2015. Disponível em: http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2015/04/GT1-gomes-amorim-e-almada.pdf. Acesso em 11 de setembro de 2018.

GONÇALVES, Francisco; NASCIMENTO, Solano; e STACCIARINI, Isa. O uso da LAI por jornalistas: uma análise de requerentes, pedidos e respostas. **Revista Estudos em Jornalismo e Mídia**, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), vol. 15, nº 2, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/jornalismo/article/view/1984-6924.2018v15n2p130.

HAYES, Jeremy. **A Shock To The System**: Journalism, Government and the Freedom of Information Act 2000. Maio, 2009. Disponível em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-11/A%20Shock%20to%20the%20System.pdf. Acesso em 15 de julho de 2018.

HOBBES, Thomas. **Do Cidadão**. Editora Martin Claret, 2006. Disponível em: http://files.portalconscienciapolitica.com.br/200001888-

b3c35b5b75/HOBBES,%20Thomas_Do%20Cidadao.pdf. Acesso em: 17 de junho de 2018.

HOUASSIS, Antonio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Atlas, 2001.

HOUSTON, Brant; BRUZZESE, Len e WEINBERG, Steve. **The investigative reporter's handbook**: a guide to documents, databases, and techniques. Investigative Reporters and Editors, Inc, Boston – New York. 4ª edição, 2002. Disponível em: https://archive.org/stream/investigativerep00hous#page/n3/search/freedom+of+information+act. Acesso em: 3 de agosto de 2018.

JARDIM, José M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil:** usos e desusos da informação governamental. Editora da Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 1999. Disponível em: https://docplayer.com.br/2422894-Transparencia-e-opacidade-do-estado-no-brasil.html

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**: Um projecto filosófico. Tradução de Artur Mourão. 2008.

KOVACH, Bill; ROSENSTIEL, Tom. **Os Elementos do jornalismo. O que os jornalistas devem saber e o público exigir**. São Paulo: Geração, 2ª edição, 2004.

LAGO, Cláudia; BENETTI, Márcia. **Metodologia de Pesquisa em Jornalismo**. Petrópolis: Vozes, 2007.

LEALI, Francisco. Militares e diplomatas pressionaram para edição de decreto sobre sigilo de documentos. **O Globo**, 2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/militares-diplomatas-pressionaram-para-edicao-de-decreto-sobre-sigilo-de-documentos-23460733. Acesso em: 13 de agosto de 2019.

LEALI, Francisco; ALENCASTRO, Catarina. Itamaraty propõe burlar lei para proteger Lula. **O GLOBO**, 2016. Disponível em https://oglobo.globo.com/brasil/itamaratypropoe-burlar-lei-para-proteger-lula-16423390. Acesso em agosto de 2017.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre Governo Civil**. Ed. Vozes, 1994. Disponível em:https://pt.slideshare.net/erp_ufabc/locke-john-segundotratados. Acesso em: 30 de agosto de 2017.

LOPES, Maria Immacolata. **Pesquisa em comunicação**, 10 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

MAFFESOLI, Michel. **Elogio da razão sensível**, Ed. Vozes, 1998.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estatística geral e aplicada.** Rio de Janeiro. Ed. Atlas, 2017.

MCLUHAN, Marshall**. Living in an Acoustic World**. University of South Florida, Public Lecture, 1970. Disponível em: http://marshallmcluhanspeaks.com/lecture/1970-living-in-an-acoustic-world/. Acesso em: 6 de maio de 2018.

MCCRAW, David. **Think FOIA Is a Paper Tiger?** The New York Times Gives It Some Bite. New York Times, 2017. Disponível em: https://www.nytimes.com/2017/06/13/insider/foia-freedom-of-information-act-new-yorktimes.html. Acesso em: 19 de agosto de 2017.

MENDEL, Toby. **Freedom of Information: a comparative legal survey.** 2ªed. Unesco, Paris, 2008. Disponível em: http://www.foia.it/docs/foia-it_doc006.pdf

________ Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2ª ed. revisada. Unesco, Brasília, 2009. Disponível em:http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf. Acesso em: 8 de agosto de 2018.

________ **The Public's Right to Know** - Principles on Freedom of Information Legislation. 1999. Disponível em: https://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/public-right-to-know.pdf. Acesso em: 30 de julho de 2018.

MICHENER, Gregory e BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, 18(3), 233–242, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262390668_Identifying_Transparency. Acesso em: 7 de agosto de 2018.

MICHENER, Gregory e NISKIER, Irene. Decreto sobre sigilo de dados coloca em risco promessas de Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**, 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/decreto-sobre-sigilo-de-dados-coloca-em-risco-promessas-de-bolsonaro.shtml. Acesso em: 13 de agosto de 2019.

NASCIMENTO, Solano. **Jornalismo sobre investigações**: relações entre Ministério Público e a imprensa. Tese. Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: http://repositorio.unb.br/handle/10482/6557.

NASCIMENTO, Solano; RODRIGUES, Georgete M., KRAEMER, Luciana. **A** utilização da Lei de Acesso à Informação pela imprensa: análise dos jornais Folha de S.Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo. **Rumores – Revista Online de Comunicação e Mídia**, MidiAto – Grupo de Estudos de Linguagem e Práticas Midiáticas (ECA-USP), 2015. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/Rumores/article/view/97261. Acesso em: 25 de agosto de 2017.

NÓBREGA, Camila. **Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação**. São Paulo, 2017. Disponível em: http://artigo19.org/blog/2017/05/15/novo-relatorio-traz-balanco-sobre-oscinco-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao-no-brasil/. Acesso em: 20 de junho de 2017.

OEA. **República Federativa do Brasil – Relatório Final**, Mecanismo de Acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, Vigésima Reunião da Comissão de Peritos, Washington, DC, setembro de 2012. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_por.pdf . Acesso em: 04 de setembro de 2018.

OLIVEIRA JUNIOR, Temístocles e MONTEIRO, Cristiano. **Political dynamics of policy transfer of freedom of information:** The study of the Brazilian case. XXII IRSPM – annual conference, Edinburgh, UK, 2018. Disponível em: https://irspm2018.exordo.com/files/papers/336/final_draft/Oliveira_Junior_Political_Dynamics_of_Policy_Transfer_of_Freedom_of_Information_in_Brazil-2018-03-15.pdf. Acesso em: 17 de novembro de 2018

OPEN SOCIETY INSTITUTE. **Transparency & Silence** - A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries. Nova Iorque, 2006. Disponível em: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf. Acesso em: 19 de agosto de 2017.

PÁDUA, Elizabete. **Metodologia da Pesquisa** – Abordagem teórico-prática. Papirus Editora, 17ª edição, 2012.

PEREIRA, Fábio; ADGHIRNI, Zélia Leal; MOURA, Dione (orgs). **Jornalismo e Sociedade:** Teorias e Metodologias. Florianópolis: Insular, 2012.

PEREIRA, Tayara. **A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil:** o papel do Executivo no monitoramento da burocracia pública brasileira. Dissertação. Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-09082016-131041/publico/DissertacaoMestradoTayaraCalinaPereira.pdf. Acesso em: 20 de agosto de 2018.

PEREIRA JUNIOR, Luiz Costa. **A apuração da notícia: métodos de investigação na imprensa**. Petrópolis: Vozes, 2006. Disponível em: https://dennisdeoliveira.files.wordpress.com/2014/09/apuracaodanoticia.pdf. Acesso em: 12 de junho de 2018.

PERUZZOTTI, E. & SMULOVITZ, C. **Accountability social: la otra cara del control**. Buenos Aires, 2001. Disponível em: https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf. Acesso em: 31 de agosto de 2017.

PINTO, Ana Estela de Sousa. **Jornalismo diário. Reflexões, recomendações, dicas e exercícios**. São Paulo: Publifolha, 2009.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Dados abertos no governo federal brasileiro:** desafios de transparência e interoperabilidade. Tese. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/156363.

POSSAMAI, Ana Júlia e SOUZA, Vitoria. Transparência e dados abertos no governo federal: possibilidades e desafios a partir da Lei de Acesso à Informação. **Anais** do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas v. 2, n. 2, 2017. Disponível em: https://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20180723152454_35_Transparencia_e_dados_abertos_Ana_Possamai.pdf. Acesso em: setembro de 2019.

REIS, Lígia. **A lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil:** os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal. Dissertação. Universidade de Brasília, 2014. Disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16262/1/2014_LigiaMariadeSouzaLopesReis.pdf. Acesso em: 4 de agosto de 2019.

RODRIGUES, Georgete. **Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil** - Um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. Acervo, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 257-286, jan/jun, 2011. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/legislacao-de-acessoaos-arquivos-no-brasil-um-terreno-de-disputas-politicas-pela-memoria-e-pela-historia-georgete-medleg-rodrigues. Acesso em: 18 de outubro de 2018.

RODRIGUES, Fernando. **FOIA in Brazil**: Still an Uphill Battle, but a Leap in the Right Direction. Disponível em: https://knightcenter.utexas.edu/books/AustinForum2013Booklet.pdf.

RODRIGUES, Karina F. **Relações Civis-militares e as leis de acesso à informação na América Latina e no Brasil.** Dissertação. FGV, 2013. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11448/Disserta%C3%A7

%C3%A3o%20Karina%20Rodrigues%20-%20Rela%C3%A7%C3%B5es%20civis-militares%20e%20Leis%20de%20Acesso.pdf

____________ **Democratic Transparency Pacts on Defense**: Assessing change in civilian access to military information in Brazil and Mexico. Tese. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), 2017. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18848/Karina%20Rodrigues%20-%20Dissertation.pdf?sequence=1&isAllowed=y

RODRIGUES, Karina e MICHENER, Gregory. A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação:evidências e práticas no Brasil e no mundo. **Administração Pública e Gestão Social**, 0(4), out.-dez., 2018, p. 304-315. Disponível em: https://www.academia.edu/37515821/A_necessidade_de_identifica%C3%A7%C3%A3o_como_barreira_ao_acesso_%C3%A0_informa%C3%A7%C3%A3o_evid%C3%AAncias_e_pr%C3%A1ticas_no_Brasil_e_no_mundo?email_work_card=title. Acesso em: 05 de outubro de 2019.

RTI Rating. Disponível em: http://www.rti-rating.org. Acesso em: 10 de junho de 2018.

SEMPLE, Janet. **Bentham’s prison - A study of Panopticon penitentiary**, Oxford, 2003. Disponível em: http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198273875.001.0001/acprof-9780198273875. Acesso em: 31 de maio de 2018.

SIEBERT, Fred, PETERSON, Theodore e SCHARAMM, Wilbur. **Four theories of the press**. 7 ed. 1972.

SILVA, Sivaldo P. **Transparência e dados abertos**. Aula. EAD – PPG/FAC, Universidade de Brasília, 2018.

SOBRINHO, Jorge H. In: **Acesso à Informação Pública**, uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf. Acesso em: 31 de agosto de 2017.

SODRÉ, Muniz e FERRARI, Maria Helena. **Técnica de reportagem -** Notas sobre a narrativa jornalística. São Paulo, Summus, 1986.

SOUSA, Janara e GERALDES, Ellen. O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. **Revista Epitc**, vol. 18, n.3, 2016. Disponível em: https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/5799/4808. Acesso em: outubro de 2018.

SOUSA, Jorge Pedro. **Elementos do Jornalismo Impresso,** 2001. Disponível em: http://www.bocc.ubi.pt/pag/sousa-jorge-pedro-elementos-de-jornalismo-impresso.pdf. Acesso em: 02 de agosto de 2018.

_______ **Elementos de Teoria e Pesquisa da Comunicação e dos Media,** 2003, Ed. Universidade Fernando Pessoa.

_______ **Teorias da notícia e do jornalismo**. Editora Argos, 2002.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16. Acesso em: agosto de 2018.

SUÉCIA. **The Constitution of Sweden**. 2016. Disponível em: https://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument—lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf/. Acesso em:01 de outubro de 2018.

THE FOIA PROJECT. News Reporters Drive Growth in Media FOIA Litigation, 2017. Disponível em: http://foiaproject.org/2017/01/09/news-reporters-drive-growth-in-media-foialitigation/. Acesso em: 21 de agosto de 2017.

TRAQUINA, Nelson. **Estudos do jornalismo no século XX**. São Leopoldo: Unisinos, 2001.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais -** A Pesquisa Qualitativa em Educação. Ed Atlas, 1987.

WAISBORD, Silvio. **Watchdog Journalism in South America: News, Accountability, and Democracy.** New York: Columbia University Press, 2000.

WOLF, Mauro. **Teorias da Comunicação.** Lisboa, Ed. Presença, 8ª edição, 1999.

Outras fontes:

AGU. Manifestação. Mensagem eletrônica. Advocacia Geral da União, 25 de fevereiro de 2011.

CGU. Aviso 745/2006. Controladoria Geral da União, 8 de dezembro de 2006.

CASA CIVIL. Mensagem eletrônica, 1º de março de 2007.

______ Anteprojeto de Lei de Acesso à Informação; Arquivos da ditadura. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, sem data.

______ Substitutivo ao PL de Acesso à Informação. Mensagem eletrônica, Casa Civil, 2009.

DEFESA. Ofício nº 12.770. Ministério da Defesa, 14 de dezembro de 2007.

________ Memorando nº 26. Ministério da Defesa, 23 de junho de 2010.

________ Nota técnica 01/2012. Ministério da Defesa, 3 de fevereiro de 2012.

EXÉRCITO. Ofício nº 543. Comando do Exército, 9 de outubro de 2008.

__________ Nota técnica. Assessoria Parlamentar do Comando do Exército, 1º de junho de 2010.

FAB. Ofício nº 116. Comando da Aeronáutica, 23 de setembro de 2008.

JUSTIÇA. Nota Técnica 68/2006. Ministério da Justiça, 29 de junho de 2006.

________ Anteprojeto de lei (Em 17/12/2007). Mensagem eletrônica. Ministério da Justiça. 2007.

MARINHA. Parecer 52/2008. Comando da Marinha, 23 de setembro de 2008.

MARINHAa. Parecer nº 12. Diretoria Geral da Marinha, 27 de setembro de 2010.

MARINHAb. Parecer nº 9. Centro de Inteligência da Marinha, 8 de outubro de 2010.

MARINHAc. Parecer 10-214. Estado Maior da Armada da Marinha, 2 de dezembro de 2010.

MARINHA. Parecer 10-1. Estado Maior da Armada da Marinha, 21 de janeiro de 2011.

RELAÇÕES EXTERIORES. Memorando nº 37. Ministério das Relações Exteriores, 29 de julho de 2008.

___________ Comentários ao Substitutivo preliminar ao PL 5228/09. Mensagem eletrônica. Ministério das Relações Exteriores, 25 de novembro de 2009.

___________ Despacho 254. Ministério das Relações Exteriores, 17 de maio de 2010.

Apêndice 1

Questionário para entrevista – uso da Lei de Acesso por jornalista

Nome:
Idade:
Sexo: M
Tempo de profissão:
Tipo de veículo:

1. Quando usou a LAI pela primeira vez?

2. Com que frequência utiliza a LAI?

3. Que critério utiliza para saber se é possível ou não utilizar a lei na apuração?

4. Quando não utiliza a lei? Por que?

5. De maneira geral, ao usar a lei a resposta que recebe já é a própria matéria ou os elementos são apenas uma parte da apuração?

6. Que dificuldades encontrou no uso da Lei?

7. Acredita que a identidade de jornalista afeta na resposta recebida? Pode indicar exemplos?

7.a.) Já usou algum mecanismo para apresentar pedido sem identificar como jornalista?

8. Há diferenças no tipo de resposta de acordo com órgão? Pode apontar setores do governo que encontra maior facilidade e os que de maior dificuldade para obter informações via LAI?

9. Qual avaliação tem sobre tempo de resposta?

10. Com que frequência há necessidade de apresentar recurso?

11. Qual avaliação tem sobre julgamento em várias instâncias?

12. Qual avaliação tem sobre recursos à CGU?

13. O uso da lei mudou a rotina de apuração? De que maneira?

14. Pode apontar a diferença entre procedimento de apuração anterior a lei e o atual?

15. Houve mudança ao longo dos anos/gestões em relação ao processamento de pedidos de informação?

16. Antes de usar a LAI que expectativa tinha?

17. Hoje que avaliação faz do mecanismo?

Apêndice 2

Modelos de pedido apresentado no e-Sic para obter informações sobre a elaboração da LAI

Sobre a LAI:

Com base na Lei de Acesso à Informação, solicito:
1. Acesso à íntegra do processo constituído neste Ministério a fim de embasar a decisão para elaboração do projeto de lei de autoria do Executivo cujo número registrado na Câmara foi PL 5228 de 2009 e que deu origem à lei 12.527 de 2011. O pedido abrange pareceres técnicos e jurídicos, atas de reuniões, memorandos e demais documentos relacionados a elaboração do referido projeto de lei e sua exposição de motivos. O pedido compreende acesso à íntegra de versões preliminares do texto antes de o projeto ser enviado ao Congresso.
2. Acesso a documentos produzidos (memorandos, ofícios, pareceres, atas e demais registros) relacionados a comentários, análises, estudos, avaliações e recomendações de posicionamento do governo e desta pasta em relação ao processo de tramitação bem como a atuação em relação aos textos discutidos na esfera do Poder Legislativo antes de o projeto de lei ser aprovado pelo Congresso.
3. Acesso a documentos produzidos e que guardem relação ao processo de tomada de decisão para veto de texto aprovado no Congresso antes da promulgação da lei 12.527 de 2011. O pedido incluiu pareceres jurídicos e técnicos, atas, memorandos e demais documentos sobre os vetos que deveriam ser adotados pela presidente da República na ocasião.
Grato pela atenção.

Sobre o decreto regulador da LAI:

Com base na Lei de Acesso à Informação, solicito acesso à íntegra do processo constituído neste Ministério a fim de embasar a decisão para elaboração do decreto 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012. O pedido abrange pareceres técnicos e jurídicos, atas de reuniões, memorandos e demais documentos relacionados a elaboração do referido texto legal. O pedido compreende acesso à íntegra de versões preliminares do texto antes de ser publicado no Diário Oficial.
Grato pela atenção.

Anexo 1

Exemplos de repostas recebidas dos órgãos

RESPOSTA A PEDIDO DE INFORMAÇÃO – LEI Nº 12.527/2011 PROCESSO

Nº 00075.000990/2018-40

Prezado Senhor,

Em atenção à solicitação realizada por Vossa Senhoria, disponibilizamos o processo de construção da Lei de Acesso a Informação anexo.

Atenciosamente,

Gabinete da Secretaria-Executiva

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Área responsável pela resposta: Gabinete da Secretaria Executiva

Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Secretário-Executivo

Prazo para interposição de recurso de 1ª instância: 10 dias

Prezado Senhor, em atenção ao pedido de informação registrado sob o NUP 00077.001024/2018-20, esclarecemos que, tendo em vista o volume e formato dos dados ultrapassarem o permitido (10MB) pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC, encaminhamos pelo e-mail cadastrado , 02 arquivos contendo as informações solicitadas.

Esclarecemos que, de acordo com o art. 15 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) e com o art. 21 do Decreto 7.724/2012, há possibilidade de recurso no prazo de 10 (dez) dias, que será dirigido ao Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

As informações acima foram disponibilizadas pela Assessoria da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão Palácio do Planalto - www.planalto.gov.br/acessoainformacao

MINISTÉRIO DA DEFESA

EXÉRCITO BRASILEIRO

GABINETE DO COMANDANTE

CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO EXÉRCITO

Prezado Senhor,

Ao cumprimentá-lo, cordialmente, o Serviço de Informações ao Cidadão do Exército Brasileiro (SIC-EB) acusa o recebimento dos pedidos formulados por V Sa, registrados com os protocolos nºs 60502001327201815 e 60502001333201864.

A respeito do assunto, o SIC-EB informa a V Sa que:

1. Inicialmente, este SIC-EB esclarece que os pedidos serão analisados conjuntamente, em razão da correlação dos assuntos e da identidade do demandante.

2. Os referidos pedidos solicitam acesso a supostos documentos produzidos pelo Exército Brasileiro que tenham subsidiado a aprovação da Lei de Acesso à Informação e seu Decreto Regulamentador.

3. Cabe destacar que as informações apresentadas em seu pedido não foram suficientes para a identificação do objeto e da extensão da solicitação, o que impossibilitou realizar uma pesquisa eficiente nos acervos arquivísticos do Comando do Exército.

4. Diante do apresentado, conclui-se que a solicitação configura-se como um pedido genérico, em virtude da ausência de dados importantes para a sua delimitação e atendimento, nos termos do inciso I do art. 13 do Decreto 7.724/2012.

5. Todavia, V. Sa **poderá realizar novo pedido de informação**, especificando, de forma clara e precisa, a informação desejada.

6. Por fim, eventual recurso deve ser dirigido ao Chefe do Estado-Maior do Exército, no prazo de 10 (dez) dias, conforme previsto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Cordialmente,

Serviço de Informações ao Cidadão do Exército Brasileiro

MINISTÉRIO DA DEFESA

EXÉRCITO BRASILEIRO

ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

Prezado Senhor,

Cumprimentando-o, cordialmente, trataremos dos processos nº60502.001333/2018-64 e nº60502.0013272018-15.

Inicialmente, esta instância recursal esclarece que os pedidos serão analisados conjuntamente, em razão da correlação dos assuntos e da identidade do demandante.

Consideramos adequada a resposta encaminhada pelo Centro de Comunicação Social do Exército. Orientamos que o Senhor atente ao prescrito no inciso III do Art. 12 do Decreto nº 7,724, de 12 de maio de 2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação, ou seja, que formule um novo pedido que contenha a especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida.

Desta feita, **decidimos indeferir o recurso, por entender que se trata de um pedido genérico**.

Não constam documentos anexos.

Por fim, eventual recurso deve ser dirigido ao Comandante do Exército, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da data desta decisão.

Brasília-DF, 28 de agosto de 2018.

Cordialmente,

FERNANDO COSTA ADAM- Coronel
Assistente da 2ª Subchefia do EME

MINISTÉRIO DA DEFESA

EXÉRCITO BRASILEIRO

GABINETE DO COMANDANTE DO EXÉRCITO

Prezado Senhor,

Ao cumprimentá-lo cordialmente, reporto-me aos recursos formulados por Vossa Senhoria, em 2ª instância, aos pedidos NUP 60502001327201815 e 60502001333201864.

Ao analisar os seus pedidos iniciais e os recursos apresentados até o momento, verifica-se tratar de solicitação de acesso a documentos produzidos neste Comando acerca do anteprojeto de Lei de Acesso à Informação e do seu Decreto Regulamentador.

Após observar as respostas apresentadas pelo Centro de Comunicação Social do Exército e pelo Estado-Maior do Exército, constata-se que ambos apresentaram respostas de natureza satisfativa aos seus questionamentos.

Contudo, diante das especificações documentais apontadas em seus recursos, este Gabinete achou por bem realizar nova pesquisa arquivística sobre o assunto, com o fim de apresentar a Vossa Senhoria uma resposta conclusiva.

Em virtude do exposto, esta Instância Recursal **defere** o presente recurso, informando a Vossa Senhoria que uma resposta conclusiva será remetida ao seu endereço eletrônico (e-mail) disponibilizado no e-SIC, **até o dia 12 de setembro de 2018**, antes do término do prazo recursal.

Por fim, informamos que eventual recurso poderá ser dirigido ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (MTFC-GU), no prazo de 10 (dez) dias, a contar da data desta decisão.

Brasília-DF, 3 de setembro de 2018.

Atenciosamente,

OSWALDO LUIZ GUIMARÃES SANT'ANNA - Coronel

Subchefe do Gabinete do Comandante do Exército

"SIGAM-ME OS QUE FOREM BRASILEIROS: 150 ANOS DA BATALHA DE ITORORÓ"

Prezado Cidadão,

Ao cumprimentá-lo, cordialmente, reporto-me ao pedido formulado por Vossa Senhoria de NUP 60502.001326/2018-62, de 19 de julho de 2018.

Em relação ao seu pedido, após consulta ao órgão competente da administração central deste Ministério, o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Ministério da Defesa (MD) encaminha, em anexo, cópias de documentos produzidos que estão relacionados à análise e à avaliação realizadas no âmbito deste Ministério sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41/2010 (PL nº219/2003), que regulamenta o inciso XXXIII do art. 5ºda Constituição Federal (1146024,1146038 e 1146039).

Caso haja alguma dúvida remanescente, este SIC/MD coloca-se à disposição para esclarecimento por meio do telefone: (61) 3312-8542 e pelo endereço eletrônico: sic@defesa.gov.br.

Atenciosamente,

Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Defesa – SIC/MD.